



# L'Uruguay et son insertion régionale : le rôle des ports dans la structuration du territoire

Eric Foulquier

## ► To cite this version:

Eric Foulquier. L'Uruguay et son insertion régionale : le rôle des ports dans la structuration du territoire. Géographie. Université de Nantes, 2001. Français. NNT: . tel-01231189

**HAL Id: tel-01231189**

**<https://shs.hal.science/tel-01231189>**

Submitted on 19 Nov 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE NANTES  
FACULTÉ DE LETTRES ET SCIENCES HUMAINES  
INSTITUT DE GÉOGRAPHIE ET D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES  
(IGARUN)

2001



**THESE**

pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES**

***Discipline*** : Géographie

Présentée et soutenue publiquement

par

Eric FOULQUIER

Le 18 décembre 2001

**Titre :**

**L'Uruguay et son insertion régionale : le rôle des ports dans la  
structuration des territoires**

Volume I

***Directeurs de thèse :***

M. Jacques MARCADON, Professeur, Université de Nantes.  
M. Daniel PANARIO, Professeur, Universidad de la República

**JURY**

Mme Anne COLLIN DELAUAUD, Professeur, Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III  
M. Jacques GUILLAUME, Professeur, Université de Nantes  
M. Jean REVEL MOUROZ, Professeur, Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris, III

## Remerciements

### Un véritable réseau

Ce travail a nécessité la mobilisation de trois sphères différentes d'acteurs. La constitution d'un véritable réseau a permis qu'il aboutisse.

### La famille

Bien évidemment, rien de tout cela n'aurait été possible sans elles. Ma grand-mère, ma mère m'ont beaucoup appris et montré le meilleur exemple. Je leur adresse donc ici ma profonde reconnaissance.

### La cave et le château

Nous accordons dans cette thèse la plus grande importance aux lieux. Celui dans lequel nous avons travaillé a permis la rencontre, l'échange et le soutien moral que tout travail de ce genre nécessite. Que soient ici remerciés les membres des trois équipes de recherche présentes au château et qui animent tous les jours cet espace de science et de vie.

Au niveau inférieur, lieu en partie abandonné à notre arrivée, la cave fut l'espace du travail quotidien. Nous étions quelques-uns à prétendre le réanimer. Une pensée particulière va donc à cette petite bande, dont la constitution nous laisse le meilleur souvenir. Que soient donc ici remerciés les membres fondateurs de la mythique et non moins solennelle association des Pique-Niques de la Recherche (PNR) : Olivier, Sébastien, Richard et Christophe.

Ces PNR du vendredi sont sans aucun doute à l'origine de la construction du réseau de compétences qu'il nous a fallu mobiliser au moment de mettre un terme à ces pages. Que soient ici remerciés Monique pour ses relectures aiguisées, ses conseils avisés et son partenariat constant dans nombre d'opérations entreprises, en particulier gustatives, Nana et Zaza pour le travail qu'elles ont réalisé sur le deuxième volume et leur disponibilité à toute épreuve, Claudine, Christine, Nicole et Théo pour m'avoir toujours rendu le bon service, au bon moment.

L'argumentaire de cette thèse doit beaucoup à une autre " institution " mise en place ces dernières années, elle est bilatérale cette fois. Que soit ici remercié Christophe Grenier, avec qui les discussions du mercredi étaient toujours des plus enrichissantes. Cette thèse doit beaucoup à ses remarques pertinentes, ses critiques constructives et ses relectures. Au-delà de cette amitié, une pensée particulière doit être adressée à une partie de sa famille : son père d'abord, qui est indirectement lié à ce travail, sa femme et ses enfants qui participèrent forcément à ces longs débats.

Que soient ici remerciés Brice Trouillet et Christophe Parreau pour leur travail de relec-

ture, leur soutien et leur capacité d'écoute qui ne me firent jamais défaut. Si le premier m'a aidé, j'espère bientôt pouvoir lui rendre la pareille. Pour le second, fraîchement docteur, il est désormais trop tard, mais nos itinéraires se suivent depuis trop longtemps pour que je ne puisse avoir, un jour, l'occasion de le soutenir dans quelques épreuves du même genre.

## **Le terrain**

C'est sur le terrain que cette thèse s'appuie. Deux séjours furent effectués en compagnie de notre plus fidèle ami, Patrice, avec lequel nous partageons bien d'autres parcours. Nous lui devons beaucoup et une partie de ces pages lui appartiennent également. Catherine est associée à cette reconnaissance, l'affreux Fafa également, ainsi que l'ensemble du réseau parisien dont le soutien logistique et moral fut fréquent.

Beaucoup de renseignements furent tirés de nos entretiens réalisés en Uruguay et en Argentine. Que l'ensemble des acteurs rencontrés soit ici remercié pour leur fructueuse coopération. Une pensée particulière va à Pablo Ligrone dont le travail et les conseils furent des relais fondamentaux.

De si longs séjours sur les lieux produisent forcément des liens. Ce travail repose en partie sur les nombreuses conversations houleuses entretenues avec notre ami Carlos Céspedes dont le regard de biologiste philosophe a sans aucun doute éclairé la construction de notre raisonnement. Par son intermédiaire, nous avons non seulement découvert une large gamme de paysages uruguayens mais également bénéficié d'un réseau de connaissances. Nous associons Daniel de Alava à ces remerciements.

Merci aussi aux pensionnaires de la Nueva Roma et du Yacht Club Uruguayo qui nous ont accueilli lors de nos différents séjours. Merci aux " pensionnaires " du onzième étage de la faculté des sciences de Montevideo, et en particulier aux quelques géographes qui l'occupent : Pétit, Ricardo, Ofelia, Marcel et Anita.

Merci à Martine Guibert et Thierry Linck du GRAL , qui, en nous accordant leur confiance lors de la récente mise en place du réseau PLATA, nous ont aidé à poser quelques-unes de nos réflexions.

Enfin que soient ici remerciés les professeurs Jacques Marcadon et Daniel Panario pour leur encadrement et le temps qu'ils m'ont consacré.



*Les ports sont des mondes d'hommes,  
ces pages sont dédiées*

*aux femmes*



# Sommaire

## PREMIÈRE PARTIE

### LE DEHORS

#### CÔNE SUD ET BASSIN DE LA PLATA

<b>Chapitre 1. Projections et stratégies territoriales dans l'espace platéen</b>	<b>23</b>
I. Le cône sud, espace projeté	25
1. Une aire de géopolitique	25
2. Un « cadre opératoire »	30
II. Le bassin de la Plata, espace construit	34
1. L'ère coloniale : la lente construction d'un espace drainant	35
2. Théâtre des constructions nationales	39
3. La dimension géopolitique du bassin de la Plata	54
III. Un espace en cours d'intégration	61
1. Intégration régionale et libéralisme économique	61
2. L'application de la théorie de l'intégration dans le Cône sud	66
 <b>Chapitre 2. Des flux capitaux</b>	 <b>77</b>
I. Un phénomène global : la croissance des IDE	78
1. Le renouveau d'une dynamique ancienne	78
2. L'impact relatif du Mercosur	79
3. Privatisations et stabilité politique : des facteurs déterminants	81
4. L'externalisation de l'économie et la question des impacts	82
II. La fin de l'Etat-entrepreneur et ses conséquences en Argentine	82
1. Les traumatismes locaux	82
2. Une refonte des relations Etat-marché et Etat-société	83
III. La singularité du cas uruguayen	90
1. L'effet de taille	91
2. la résistance au projet néo-libéral de réforme de l'Etat	94
3. La loi d'urgence n° 17.243 du 29/VI/2000	98
 <b>Chapitre 3. Les évolutions récentes dans l'organisation des échanges</b>	 <b>103</b>
I. La croissance des échanges commerciaux	105
1. Quelles quantités ?	105
2. L'acheminement vers une périphérie exportatrice	114
II. La réactivation des trames et des lieux	143
1. Les réseaux de dessertes intérieures	144
2. Le cas de l'Hidrovia Paraná-Paraguay	149
3. La révolution des ports sud-américains	154

<b>Chapitre 4. L'Uruguay et le modèle centre et périphérie</b>	<b>171</b>
I. Une prairie en marge du domaine colonial	173
1. La "terre d'aucun profit"	173
2. "Le partage des eaux"	175
3. L'estancia, outil d'organisation du territoire	177
II. Le drainage de la prairie par une périphérie littorale	179
1. L'exportation des produits de l'élevage façonne l'organisation territoriale du pays	180
2. Le chemin de fer structure le pays	181
3. Emergence d'une industrie littorale	182
4. L'organisation sociale du territoire, écho du rapport ville/campagne	185
5. Centralisme d'Etat et organisation du territoire	187
III. L'Uruguay, une périphérie latinoaméricaine	189
1. La fin de modèle "transatlantique" et le recentrage continental	189
2. La permanence du modèle centre/périphérie	193
3. Le bénéfice de la frontière	196
4. Du poids actuel de la prairie	201
 <b>Chapitre 5. Le contact littoral</b>	 <b>211</b>
I. Deux contacts en attente	212
1. Un contact traditionnel : la rive du Río Uruguay	213
2. Un contact pionnier : l'horizon atlantique	230
II. Un contact consolidé : la porte platéenne	237
1. Du sable en eaux troubles	237
2. De Montevideo à Punta del Este : la ruée vers l'est	244
3. De Montevideo à Carmelo : la mise en valeur de l'interface littorale	251
 <b>Chapitre 6. Construction et permanence d'une macrocéphalie urbano-portuaire : Montevideo</b>	 <b>267</b>
I. La construction du modèle de port unique	268
1. Du port de mouillage au port moderne	269
2. 1909-1992 : du port moderne au « puerto suelo »	277
II. Un site polyfonctionnel, un espace en crise	281
1. Montevideo, port à tout faire	281
2. La baie de Montevideo, un espace urbano-portuaire en crise	287
III. Vers une remise en cause du modèle ?	291
1. La mise en place d'une stratégie portuaire dans la première moitié des années 1990 et ses conséquences sur l'activité	292
2. De la multiplication des projections aux conflits d'usage dans un espace en crise	298

<b>Chapitre 7. La réactivation de l'activité portuaire de l'intérieur :</b>	<b>315</b>
<b>les cas de Nueva Palmira et de Fray Bentos</b>	
I. Nueva Palmira, une réactivation consolidée	316
1. La "porte des trois fleuves"	316
2. Une porte ouverte à de multiples appétits	325
II. Fray Bentos, une réactivation annoncée	333
1. Un petit port	333
2. Quel projet pour Fray Bentos ?	338
 <b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	 <b>349</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE</b>	 <b>353</b>
 <b>GLOSSAIRE</b>	 <b>369</b>
 <b>TABLES DES FIGURES ET DES ENCADRÉS</b>	 <b>373</b>
 <b>TABLES DES MATIÈRES</b>	 <b>375</b>
 <b>LISTE DES SIGLES</b>	 <b>381</b>
 <b>ANNEXE</b>	 <b>383</b>



# Introduction générale

Lorsque nous foulons pour la première fois les dalles de l'aéroport de Buenos Aires, le Mercosur est entré en vigueur depuis un mois. Nous n'avons pas souvenir d'en avoir pleinement conscience au moment précis où les images d'une Amérique du Sud maintes fois rêvée, depuis les lectures des romans du Chilien Francisco Coloane et de la thèse sur le Chiloé de Philippe Grenier, devenaient réalité. L'origine, l'orientation et la réalisation de cette thèse de géographie tiennent, comme n'importe quel parcours personnel, d'un mélange curieux de hasard, de chance, de choix et de mûrissement. Car si nous avons, en 1995, l'initiative bien modeste d'un mémoire de DEA "exotique", et d'un premier mois de séjour, il faut bien reconnaître que nous avons bénéficié, tout au long de ces six dernières années, de circonstances particulièrement favorables. Que le cours des événements de l'histoire récente de l'Uruguay en soit ici remercié !

## L'approche

C'est d'abord l'estuaire qui nous conduit de Nantes au Río de la Plata : un estuaire sur les rives duquel on parle espagnol et non portugais, un estuaire frontalier bordé par des capitales portuaires lourdes d'héritages, un estuaire, enfin, au cœur d'un espace économique en construction. En tant que Nantais hispanophone, et Européen de fait, nous n'étions pas là-bas sans repères.

Un thème nous tient à cœur : les relations ville-port. Il permet de manipuler deux concepts appréciés : le paysage et la région. Les deux présentent des caractères flous qui nous conviennent. Le paysage laisse libre cours à de multiples approches, et la région, à nos yeux de géographe, ne se limite pas à la seule maille de gestion. Le thème autorise également la mobilisation constante de plusieurs échelles : du local au global, du navire à la flotte, du quai au quartier, du projet aux stratégies. L'exercice nous paraît donner la pleine mesure de la discipline que nous nous proposons de pratiquer. Le titre du mémoire que nous soutenons en juin 1995 illustre cette volonté assumée de ne pas contraindre un espace géographique davantage marqué par des discontinuités que par des bornes : *Aménagement et environnement des espaces portuaires : le cas du Río de la Plata*.

Cette première initiative est prolongée par le succès d'une autre : un programme ECOS-Sud de coopération scientifique entre notre laboratoire d'origine, Geolittomer-Nantes, et l'UNCIEP<sup>1</sup> de la Faculté de Sciences de Montevideo, approuvé pour quatre ans en décembre 1995. Il est le fruit d'une rencontre, celle de Loïc Ménanteau<sup>2</sup>, sans qui rien de tout cela n'aurait été possible et à qui nous devons beaucoup plus que les pages qui suivent. Ce cadre scientifique et institutionnel permet sans doute l'obtention, en octobre 1996, d'une bourse, co-financée entre la région Pays-de-Loire et le CNRS.

Ce premier travail fonde notre démarche de thèse. Loin de nous apporter des réponses, il permet de mieux cerner un sujet géographique qui nous était jusqu'alors inconnu :

l'espace platéen, dans ses dimensions d'abord, dans les termes de son approche ensuite. Ce séjour nous conforte sur une position : notre conviction de l'apport essentiel du terrain. En revanche, la perspective d'une analyse comparative entre les deux rives s'éloigne. La démesure de Buenos Aires rend délicate une tentative d'approche de la relation urbano-portuaire par l'outil géomatique. L'idée d'une identification précise, presque comptable, du contact ville-port demeure. Un second séjour en Uruguay<sup>3</sup>, effectué de juillet 1997 à décembre 1997 a raison de cette intention de départ, qui ne nous semble plus reposer sur le bon questionnement. À mesure que la rencontre des lieux s'effectuent, le refuge de l'outil s'efface au profit de la problématique et de la méthode.

Dans un premier temps, ce second parcours platéen permet de se familiariser avec l'objet même de cette recherche. Les ports de Colonia, de La Paloma, de Fray Bentos, de Nueva Palmira et bien sûr de Montevideo sont visités pour certains, revisités pour d'autres. L'Uruguay a-t-il les moyens portuaires de ses ambitions ? La réponse à cette question passe par un inventaire, des sites d'abord, des faits ensuite. Nous passons de longues heures dans la bibliothèque du port de Montevideo où nous retraçons progressivement l'histoire de l'organisme. De nombreuses zones d'ombre apparaissent, en particulier la période 1950-1990. La presse est revue minutieusement<sup>4</sup>. Au-delà des nombreuses informations que nous y recueillons, peu à peu se dessine un jeu complexe d'acteurs. Certes, nous recensons des faits, mais nous identifions surtout des hommes et des groupes économiques, des relations et des champs de forces. La concession du terminal conteneurisé de Montevideo à la Maersk tient la une des quotidiens nationaux. L'affaire fait grand bruit. L'affirmation de l'historien uruguayen Joaquín de Torres Wilson (1984) prend tous son sens : "le port, la prairie, la frontière". Nous nous sentons au cœur de la production de l'espace. Certaines lectures de géographie fondamentale nous reviennent à l'esprit.

Au contact des géographes uruguayens, communauté restreinte mais particulièrement impliquée dans la vie locale et politique, nous prenons pleinement conscience que la géographie ne peut se contenter d'être descriptive. Beaucoup perçoivent notre travail comme étant placé dans "l'œil du cyclone". Un avis de tempête est prononcé sur les quais montevidéens à l'annonce d'une affaire de corruption et du probable échec de la seconde tentative de concession. Notre ébauche d'argumentation, autour de l'idée confortable que ce sont d'abord les armateurs qui font les ports, s'écroule, mais une spécificité uruguayenne apparaît. La confrontation de la réalité des situations au modèle théorique que l'on s'en fait permet de dégager certaines logiques d'organisation spatiale, mais surtout de s'interroger sur ce qui s'en écarte. Cette analyse des résidus autorise l'identification des particularités, qui fondent la complexité de l'espace géographique.

Notre plan d'alors ne tient plus. Il est basé sur un inventaire méthodique et multiscalaire des paramètres qui nous semble peser sur le destin des ports uruguayens. Il s'articule autour d'un certain nombre de tiroirs, emboîtés selon les échelles concernées : horizon continental et horizon maritime, du local au supranational. Le professeur Jacques



Marcadon nous en fait la remarque. Il nous faut revoir une nouvelle fois le questionnement.

Le retour en France est marqué par une période de doutes. Une charge de cours à l'Institut de Géographie nous éloigne quelques temps de ces préoccupations, mais nous procure l'occasion de nous replonger dans quelques lectures de base. Bien sûr, la thèse de Pablo Ligrone sur l'Uruguay méridional nous accompagne depuis le départ de ce travail, et nous fournit une base fondamentale. Mais, celle du Professeur Alain Chauvet (1986), sur la porte nantaise et l'isolat choletais nous éclaire particulièrement. Au fil des pages, une géographie régionale, longtemps pensée par l'approche monographique, est reconstruite au profit d'une géographie générale des régions. Domaines, réseaux, cadres, d'un côté, discontinuité, centralité, identité, de l'autre, fondent respectivement la structure et la morphologie du système territorial (cf. figure n° 1). L'insertion de l'espace régional dans ses environnements national et supranational repose sur l'identification de ces différentes articulations. Leur reconnaissance passe par un examen approfondi des paysages et de leur mode de production, des stratégies et de leurs matérialisations territoriales, des utopies et de leurs aires de projections.

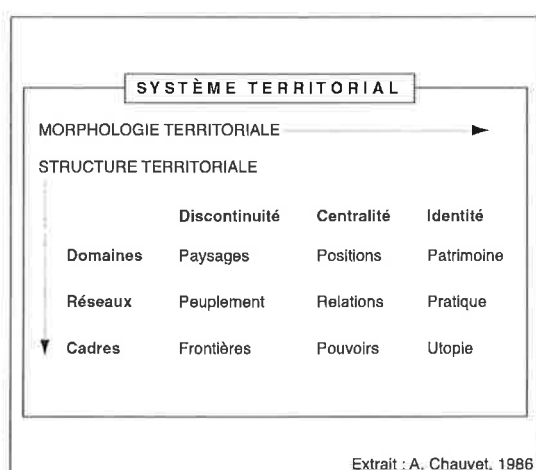


Figure n° 1 :

Le système territorial selon Alain Chauvet.

## Le problème

C'est sur des bases problématiques affinées que nous entreprenons un troisième séjour en octobre 1998 qui, sur les conseils du Professeur Daniel Panario, sera plus long : onze mois au total. À la lecture de la centaine de pages alors écrites, il nous engage également sur les voies d'une posture plus critique, à travers un meilleur "ressenti" du terrain. Mieux armé par une bibliographie enrichie, nous abordons ce dernier parcours uruguayen sous un angle renouvelé. Porte platéenne et isolat uruguayen, tels en sont les termes.

Que de nombreux paramètres pèsent sur le destin des organismes portuaires uruguayens, quoi de plus normal en effet pour un pays depuis longtemps intégré dans le

réseau mondial des échanges. En revanche, le caractère insulaire d'un espace contourné au cœur du Mercosur, pose la question des fonctions assumées par ses contacts littoraux. L'Uruguay présente le paradoxe, désormais banal depuis les travaux d'A. Reynaud (1992) ou l'étude du cas irlandais par J. P. Marchand (1992), d'être une périphérie située au centre. Et cette relation s'exprime à deux échelles : aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du territoire. "El adentro" et "el afuera" <sup>5</sup> de G. Caetano (1998) caractérisent cet Uruguay en marge de l'espace sud-américain, et organisé autour d'un vide intérieur par une périphérie littorale. Or c'est ici, sur la rive, au contact du "dehors" et du "dedans" que l'on retrouve des ports dont la nature et l'intensité des activités déterminent la largeur des horizons territoriaux, continental et océanique. Qu'ils drainent ou qu'ils irriguent, les ports sont aussi des portes, ouvertes ou fermées (A. Vigarié, 1995a) sur des espaces de circulation structurés par des flux : d'hommes, de marchandises, de capitaux, d'idées.

Ce troisième séjour est évidemment décisif. Il nous offre d'abord une profondeur temporelle. Trois années se sont écoulées depuis notre premier voyage. C'est à la fois peu et beaucoup pour un espace platéen que le Mercosur a profondément dynamisé. La multiplication des projets donne le vertige. Mejillones au Chili, Buenos Aires et Montevideo dans l'estuaire de la Plata, mais aussi Rosario sur le Río Paraná, Rio Grande, Santos et Sepitiba au Brésil se lancent tour à tour dans des programmes de réactivation qui annoncent de puissantes recompositions territoriales dans la région, dans la mesure où tous les autres modes de transport suivent ce mouvement de remise en cause des anciens schémas de fonctionnement. Nous revenons alors sur les pas de nos premiers parcours, à la recherche de l'empreinte paysagère de ces changements.

Ce nouvel itinéraire permet ensuite de dépasser l'inventaire réalisé lors de nos "terrains" précédents, et d'adopter une démarche plus analytique. L'espace géographique que nous arpentons, marqué par de profondes disparités, enregistre des mutations plus ou moins brutales. Quelles en sont les logiques ? Le désengagement de l'État favorise l'arrivée de nouveaux acteurs un peu partout sur le continent. C'est donc vers eux que nous nous tournons à la recherche de stratégies et de projections.

L'opportunité de donner quelques conférences nous est offerte. À l'instar de nos participations à des séminaires scientifiques organisés en France, ces exposés nous donnent la possibilité d'approfondir tel ou tel aspect de notre démarche. Au-delà du travail de synthèse que l'exercice impose, les positions présentées face aux représentants de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) et de l'Intendencia Municipal del Río Negro (IMRN) nous offrent la chance d'une confrontation in situ de nos principales hypothèses. Elles permettent d'affirmer progressivement quelques convictions.

À la fin de l'année 1998 et au début de la suivante, nous nous rendons respectivement à Fray Bentos et Paysandú, pour effectuer ces conférences. Nous sommes muni d'un argumentaire scientifique encore fragile. De nombreuses questions restent en suspens. Nous décidons de les formaliser au travers d'un questionnaire (cf. annexe), auquel nous soumettrons l'auditoire, composé pour l'essentiel d'acteurs de la sphère institutionnelle

et de l'espace portuaire local. La technique de l'enquête s'inspire largement des méthodes de la géographie sociale pratiquées par les membres de l'autre équipe de recherche<sup>6</sup> présente sur le campus nantais, et avec laquelle notre laboratoire partage le même lieu. Erreur de géographe, nous arrêtons notre démarche à la lueur des premiers résultats. Deux profils se dégagent en effet distinctement et s'opposent : d'un côté les acteurs de la sphère publique, de l'autre ceux de l'entreprise. Un sociologue n'aurait pas agi de la sorte et aurait certainement poursuivi cette opération de comptage. À l'époque, notre questionnaire présente à nos yeux un deuxième handicap : il s'adresse au seul monde portuaire où cette dualité est récurrente, alors que notre approche repose justement sur le dépassement de cet objet, que nous ne souhaitons pas isoler d'un espace littoral composite.

Cette étape permet d'établir plusieurs constats. Montevideo est une capitale macro-céphale d'un État centralisé, et domine un intérieur dont il nous faut démontrer qu'il n'est pas vide. Les paysages et les hommes rencontrés au bord du Río Uruguay nous prouvent qu'il s'agit là d'un contact littoral traditionnel et non d'une simple périphérie montevidéenne. Deux logiques semblent profondément organiser l'espace, selon des projections indépendantes l'une de l'autre : celle de l'Administration, celle de l'entreprise. Mais la structure est-elle aussi binaire ? De retour dans la capitale uruguayenne, une consultation aussi large que possible des acteurs nous permet de répondre bien évidemment par la négative à cette interrogation. Les stratégies individuelles ne sont pas forcément liées à la sphère d'appartenance. Le poids des héritages, comme celui des identités, si tant est qu'elles soient manifestées, passent avant tout par le filtre des intérêts particuliers. Au jeu des contacts de façades, maritimes ou fluviales, se greffe celui des ports où se matérialisent concurrences et conflits.

Une autre évidence nous saute aux yeux. Habitué des stations balnéaires de l'Ouest français, nous découvrons avec étonnement celles de l'Ouest uruguayen. Nos séjours prolongés à Fray Bentos et Paysandú s'effectuent l'été, et nous observons les flux argentins se presser sur la rive uruguayenne à la faveur du pont San Martín. Jusque-là, cette dimension nous avait quelque peu échappé. Le Río Uruguay n'est pas seulement descendu ou remonté, c'est également un fleuve traversé. Des fêtes de fin d'année passées à Cabo Polonio, sur le littoral atlantique, autorisent quelques comparaisons. Le souvenir de la plage de Carmelo (cf. planche n° 12)<sup>7</sup>, dans les environs de Colonia, nous revient à l'esprit. L'intensité des flux touristiques met en évidence les proximités, mais leur exploitation pose le problème de la gestion de la ressource : l'abondance du sable, la qualité des paysages, et surtout la disponibilité de l'espace. L'omniprésence de la nature et l'importance de son appropriation en Uruguay justifient quelques longues descriptions. La multiplication des flux sur un espace aussi propice aux conflits d'usage que le littoral n'implique-t-elle pas l'urgence d'une stratégie quant à son aménagement ? Un axe de réflexion est posé.

En trois ans, un nombre considérable d'événements se succèdent. Ils sont inscrits systématiquement dans la grille mise en place. L'État est remis en cause dans son rôle d'entrepreneur et engage un double processus de désengagement et de décentralisation.

L'arrivée de nouveaux acteurs dans un sous-continent nouvellement prometteur provoque la multiplication des offres de la part de consortia de plus en plus globalisant. Dans la même période, la puissante compagnie maritime danoise Maersk rachète la non-moins puissante américaine Sea-Land, et se présente sur le terminal de Montevideo. La société belge Jan de Nul obtient la concession des dragages sur l'Hidrovia Paraná-Paraguay, où des grands groupes maritimes s'implantent et complètent le large éventail des firmes multinationales déjà présentes dans la Pampa céréalière (M. Guibert, 1999).

Le long des fleuves et des côtes, des ports longtemps endormis par des infrastructures obsolètes et des superstructures déficientes, peu à peu se réveillent sous l'effet de réformes qui marquent une volonté renouvelée de drainage de l'espace. Les territoires doivent s'intégrer physiquement pour rendre compétitive l'évacuation de produits à faible valeur ajoutée. Les frontières doivent céder aux nécessités d'un changement d'ère : de l'international au transnational\*<sup>8</sup> (O. Dollfus, 1994). Les ports doivent être aux mains de spécialistes.

La réforme portuaire argentine du gouvernement Menem connaît un vaste processus de diffusion à travers l'ensemble sud-américain. Le Chili, pionnier en la matière, tente de rattraper son retard dans cette seconde moitié des années quatre-vingt-dix, et de nombreux projets d'investissements s'égrainent sur le déroulement pacifique, où Callao s'annonce aussi comme un futur grand organisme. Ni le Brésil, ni l'Uruguay n'échappent à la règle. La Paloma, Montevideo, Rio Grande, Santos ou Sepetiba prétendent également à des fonctions de commandement. Les enjeux de la recomposition territoriale platéenne, en partie fondés sur l'établissement de liaisons bi-océaniques, se construisent sur le renouvellement d'un référent spatial ancien : le Cône sud.

Progressivement les tiroirs de notre boîte à échelles se remplissent de faits, de notes et de réflexions. Certaines connexions s'opèrent, des rapprochements s'effectuent. Ces liens de lieux (C. Prioul, 1998), certes dessinent des frames, mais exposent également les mailles lacunaires d'un espace marqué par de fortes discontinuités et en quête de ruptures.

L'Uruguay nous apparaît situé au cœur d'enjeux qui le dépasse. La plupart des pressions qu'il subit et des flux qui le façonnent émanent de l'extérieur, de son *afuera*. Les pulsations qui animent faiblement son intérieur s'enregistrent d'abord sur sa périphérie. Le contact organise, commande et polarise. Car ces enjeux ne sont que des révélateurs de mouvements plus profonds, de champs de forces plus sourds. Aussi convient-il de les dépasser, d'aller au-delà de ces simples constats, pour interroger les logiques mises en œuvre. Pourquoi là et pas ailleurs ?

Placé au centre d'un Mercosur atlantique, l'Uruguay ambitionne d'en devenir le carrefour. En est-il déjà la porte ? Non, ses organismes fluviaux, longtemps court-circuités par la concentration des moyens sur l'estuaire, n'ouvrent que sur des espaces contraints : celui d'un marché intérieur trop étroit d'abord, celui d'une Mésopotamie argentine solidement polarisée par l'interface fluvio-maritime du bas-Paraná ensuite. Au contraire,

situé au débouché du bassin de la Plata, l'Uruguay n'en est-il pas à la porte ? Ainsi se pose la question de son insertion régionale et, d'une manière plus générale, celle du rôle des ports dans cette inscription territoriale.

Le débat est ancien. Celui organisé par J. C. Boyer et A. Vigarié (1982) dans le cadre d'une séance thématique de l'Association des Géographes Français en témoigne. Port et régions entretiennent des relations qui, avec le temps, se densifient ou se délitent, sans que l'on puisse établir de corrélations définitives. L'identification des impacts positifs de l'activité sur son environnement régional conduit, dans la France des années soixante, à la formulation de politiques d'aménagement fondées sur la théorie des pôles de croissance, et dont les Zones Industriolo-Portuaires sont les concrétisations. Les mutations enregistrées par un "métier" en constante évolution participent ensuite au glissement de certains ports vers des espaces moins contraignants que ceux de leurs anciens environnements urbains. L'éloignement de la ville constitue une rupture entre l'organisme portuaire et les circonstances qui avaient permis son développement : celles d'un monde moins global, où arrière et avant-pays exprimaient encore l'histoire des spécificités locale et régionale.

L'accroissement de la taille des navires sous l'effet du premier choc pétrolier et l'unification des marchandises bouleversent l'ordonnancement des échanges au profit d'une organisation mondiale de la circulation maritime, fondée sur des liaisons interocéaniques et transcontinentales, aux rotations de plus en plus rapides. Les hiérarchies portuaires changent. Des points de concentration et de redistribution s'imposent. Transit et transbordement\* conditionnent le pouvoir de commandement sur des espaces de moins en moins bornés. Deux îles, Honk Kong et Singapour, s'affirment comme des places incontournables du commerce mondial.

Peu à peu, les relations port-régions cèdent le pas aux interactions ville-port, dont le champ d'investigation mobilise une large gamme de techniques et de sciences humaines : histoire, géographie, sociologie, architecture et urbanisme. Les difficultés économiques rencontrées dans des constructions régionales de plus en plus complexes et les franchissements scalaires d'une activité maritime guidée par des préoccupations marchandes conduisent à la spécialisation des investigations et au désintérêt pour une problématique fondée sur l'interférence territoriale des ports (J. Guillaume, 1996).

"Or dénier à la ville-port le rôle d'organe d'animation régionale pour la réduire à la dimension d'un outil ou d'un objet d'art nous semble une démarche dangereuse, voire contraire à la réalité, pour peu qu'on accepte un léger recentrage du débat" (op. cit., p. 14).

Le caractère mythique de l'infrastructure structurante (M., Schreiber, 1996 ; J. L. Guigou, 1997), conduit à réitérer le questionnement. Il s'agit moins de mesurer les impacts d'une activité sur telle ou telle proximité (naturelle, urbaine, ou régionale) que d'identifier des interrelations. Celles-ci s'étalent dans le temps et une évidente approche chronologique apparaît nécessaire. Si les ports jouent un rôle dans la structuration des territoires, en quoi ont-ils organisé celle de l'Uruguay ? Et sous l'effet de quelles conditions ? Enfin, si l'Uruguay est à la recherche d'une meilleure insertion régionale, en quoi le contact lit-

toral peut-il en être le vecteur et quelles ruptures cela engage-t-il ?

Un dernier aspect ne doit pas être perdu de vue. Ne peut-on pas considérer les ports platéens sous l'angle d'un certain retard ? Les processus s'étalent dans le temps et se diffusent inégalement dans l'espace. Si le débat sur les impacts territoriaux des ports apparaît parfois dépassé en Europe, l'est-il en Amérique du Sud ? Et en quels termes se posent-ils sur un littoral rarement abordé par la géographie française ?

## La démarche

Le sujet présenté, l'Uruguay et son insertion régionale, implique la prise en compte du dehors et du dedans. Ces deux franchissements justifient la méthode : la variation constante des échelles, pour une reconnaissance des morphologies et des structures, afin de discerner le système territorial à l'œuvre et ses interactions.

La démarche s'appuie sur le postulat suivant : situés à l'extrémité des ensembles territoriaux, les ports enregistrent systématiquement les dynamiques qui animent les espaces bordés par ces organismes littoraux. Ils constituent donc des lieux privilégiés d'observation des animations intérieures.

Cône sud et bassin de la Plata fondent deux référents spatiaux incontournables des processus de recomposition actuellement en cours dans la région platéenne. Cette entrée doit nous permettre d'identifier le caractère insulaire de l'Uruguay. Le contournement se matérialise par le parcours, l'intensité et la nature des flux qui structurent l'espace régional depuis l'époque coloniale. Cette construction territoriale est d'abord le résultat d'une succession de projections géopolitiques guidées par différentes stratégies, et le Mercosur en représente la plus récente (chapitre 1). Au lendemain des dictatures, l'intégration économique du Cône sud s'opère grâce à la mise en œuvre de politiques d'ouverture économique qui permettent l'arrivée massive de capitaux étrangers. Cet apport fonde l'essentiel de la recomposition actuellement engagée. Si le rôle traditionnel de l'Etat-entrepreneur est profondément remis en cause par ces réformes, les relations Etat-société s'en trouvent également bouleversées (chapitre 2). Ces dynamiques s'établissent sur les bases d'un puissant mouvement de réactivation des infrastructures de transport et des réseaux d'échanges (chapitre 3).

La participation de l'Uruguay à ces circulations reste soumise à sa vocation d'Etat-tampon et son statut de marge latino-américaine. Depuis l'époque coloniale, le port, la prairie, la frontière (J. Torres Wilson, 1984) orientent une organisation territoriale fondée sur l'exportation des ressources agro-pastorales en direction des ports de la lointaine Europe (chapitre 4). L'omniprésence montevidéenne masque l'existence d'une relation centre-périphérie qui ne se limite pas au seul drainage de l'intérieur par une ville marchande. Le littoral uruguayen s'articule selon une hiérarchie de contacts locaux, marqués par la prégnance de structures héritées et une proximité argentine qui nuance le poids de la centralisation uruguayenne (chapitre 5). Toutefois, longtemps centrée sur une baie dont elle se détourne aujourd'hui, Montevideo aspire à des fonctions autrement polarisantes. La réactivation des structures de l'échange régional constitue l'op-

portunité d'un nouvel ancrage continental. Au débouché du bassin de la Plata, la capitale uruguayenne poursuit le dessein d'en devenir l'une des portes. Sa morphologie de port à tout faire, héritée de la diversité de ces compétences, révèle cependant une crise profonde de l'espace opérationnel, focalisé sur une baie où convergent de multiples intérêts (chapitre 6). Cette saturation du site montévidéen conduit à s'interroger sur le rôle que peuvent jouer les ports de l'intérieur dans l'éventualité d'une stratégie territoriale basée sur la rupture de ces permanences et une meilleure répartition des énergies (chapitre 7).

Pour tout problème de localisation, nous invitons le lecteur à se référer à la carte insérée au début du deuxième volume. Celui-ci reprend le cheminement de notre démonstration sous l'angle cette fois d'un parcours photographique. Si l'articulation du premier volume se fonde sur un emboîtement d'échelles, le second repose sur une démarche transversale. Trois thèmes guident ce cheminement dans l'espace platéen : la reconnaissance des lieux, l'identification de crises, les signes d'une réactivation.

Enfin, si un chiffre doit rester présent à l'esprit du lecteur de ces pages, c'est bien celui des trafics portuaires uruguayens : environ 6 millions de tonnes en 1998. Le contraste entre cette modestie et le nombre de pages écrites illustre au moins que le fait portuaire dépasse largement le seul contexte de son domaine opérationnel. Nous espérons le démontrer.

1 Unidad Ciencias de Egegnesis, Instituto de Geociencias, Universidad de la República. Geolittomer-Nantes est un des quatre laboratoires de l'UMR 6554 du CNRS, LETG (Littoral, Environnement, Télédétection, Géomatique). Le projet de coopération porte sur l'étude comparée de l'estuaire de la Loire et la baie de Montevideo, sous l'angle des aménagements portuaires et des environnements côtiers. Le Professeur Jacques Marcadon en est le responsable français, et le Professeur Daniel Panario le responsable uruguayen.

2 Chercheur au CNRS et membre de l'équipe Geolittomer-Nantes.

3 Juillet et août sont consacrés à un long périple dans le Cône sud qui nous mène de Buenos Aires à Ushuaia en passant par Puerto Madryn, de Punta Arenas à Antofagasta via Puerto Montt et Santiago, de Salta à Córdoba.

4 Le Comité Central des Armateurs de France (CCAF) possède à Paris une bibliothèque où une revue de presse internationale est régulièrement mise à jour sur l'ensemble des ports mondiaux. Nous y effectuons deux ou trois passages entre 1995 et 1998. Les informations que nous y puisons donnent un certain relief à celles relevées localement.

5 Le dedans et le dehors.

6 Laboratoire CESTAN (Centre d'Etudes sur le Territoire et l'Aménagement de Nantes), composante nantaise de l'ESO-UMR 6590 (Espaces géographiques et Sociétés).

7 Les planches figurent dans le volume II de cette thèse.

8 Un glossaire propose un éclairage sur le sens que nous avons voulu attribuer aux mots signalés d'un astérisque.

9 En 1998, l'IHEAL publie toutefois un ouvrage, dans sa collection Travaux et Mémoires, consacré au littoral sud-américains sous la coordination d'Alain Musset.





## **Cône sud et bassin de la Plata**



# 1 - Projections et stratégies territoriales dans l'espace platéen

## **I. Le Cône sud, espace projeté**

1. Une aire de géopolitique
2. Un « cadre opératoire »

## **II. Le bassin de la Plata, espace construit**

1. L'ère coloniale : la lente construction d'un espace drainant
2. Théâtre des constructions nationales
3. La dimension géopolitique du bassin de la Plata

## **III. Un espace en cours d'intégration**

1. Intégration régionale et libéralisme économique
2. L'application de la théorie de l'intégration dans le Cône sud

En Amérique du Sud, la décennie 1990-2000 est marquée par l'émergence d'un projet territorial qui aura mis près d'un demi-siècle à voir le jour. L'idée d'une intégration économique sud-américaine n'est en effet pas nouvelle. Le Marché Commun du Sud (Mercosur, Mercado Comun del Sur) constitue la survivance d'un vieux rêve latino-américain, né avec Simon Bolivar, celui d'une fédération d'Etats calquée en partie sur les structures coloniales. Construit sur une somme de stratégies territoriales héritées de cinq siècles d'histoire, le Mercosur s'appuie sur un palimpseste géopolitique dont le Cône sud et le bassin de la Plata constituent les deux mailles opératoires. Plus que jamais, ces deux références spatiales fondent l'essentiel du discours en matière de politiques des transports largement orientées vers le développement de pratiques transnationales. Le renouvellement de cette volonté, longtemps affichée et rarement appliquée, constitue le fait nouveau de l'espace que nous abordons.

Au début du XXe siècle, les pays dits du "Cône sud" connaissent un âge d'or grâce à l'exportation de matières premières alors recherchées. Cette réussite économique participe cependant à la construction de l'archipel<sup>1</sup> sud-américain, composé d'Etats que les flux de capitaux étrangers dispensent de projections inter-étatiques. L'or et les devises gagnés par l'exploitation d'une nature généreuse servent davantage les constructions nationales et les rêves d'hégémonie continentale que des projets régionaux dont la Vice-Royauté de la Plata<sup>2</sup> aurait pu être l'héritage fondateur.

À partir des années cinquante, la crise, liée à la fermeture progressive des marchés traditionnels d'exportation, impose le repli continental comme projet politique. La résurgence de la doctrine Monroe et la politique nord-américaine de "containment" prolongent un temps, via des régimes militaires, l'idée, très nationale, que chaque pays possède seul les clés de son insertion dans un espace-monde en construction. Alimentées par les dollars du FMI, des politiques volontaristes de développement auto-centré se mettent en place à travers des programmes de substitution aux importations et de grands équipements "structurants". Dès lors, les barrages hydroélectriques transfrontaliers constituent à la fois les seuls témoins des coopérations binationales et les vitrines d'un monde qui n'a de cesse d'être nouveau.

Au sortir des dictatures, les voies de chemin de fer demeurent de gabarits différents aux frontières, les liaisons routières prépondérantes mais caractérisées par des contacts douaniers difficiles, les ports au service exclusif des Etats centraux et les flottes "dopées", à partir des années soixante-dix, par des régimes de préférence nationale. Le fait que l'autoroute du Cône sud Santiago-Buenos Aires- Sao Paulo demeure encore aujourd'hui à l'état de projet, résume à lui seul le caractère novateur du fait "régional<sup>3</sup>" à l'échelle du sous-continent.

L'organisation des réseaux du Cône sud comporte une dimension géopolitique matérialisée par l'affrontement de deux stratégies territoriales : l'une transversale et brésilienne, l'autre méridienne et argentine. à la croisée de ces deux systèmes de projections depuis plusieurs siècles, le bassin de la Plata se trouve aujourd'hui au cœur d'enjeux dont les termes, autrefois militaires, ont été en partie redéfinis par le processus d'inté-

gration économique actuellement en cours. Aussi, la question portuaire uruguayenne a-t-elle toujours été intimement liée à celle de l'équilibre instable entre les deux "puissances" régionales voisines.

L'espace platéen se caractérise donc par l'exercice simultané de deux modes d'intervention sur l'espace : la projection et la construction. Le Mercosur en constitue l'expression concrète. Il s'inscrit dans un espace encore largement projeté, le Cône sud, et s'appuie sur deux ensembles socio-économiques patiemment construits et interdépendants, le bassin de la Plata et le sud-est brésilien<sup>4</sup>. L'ambition du processus d'intégration régionale incarné par le Marché Commun du Sud repose en partie sur le dépassement de cette dichotomie. Traditionnellement, les infrastructures de transport constituent la clé de ce franchissement d'échelles.

## **I. LE CÔNE SUD, ESPACE PROJETÉ**

Le concept de Cône sud, tel qu'il est aujourd'hui communément admis dans la littérature géographique, tend à mettre en évidence la convergence d'intérêts et de projections géopolitiques pouvant exister entre les pays de l'Amérique australe : Argentine, Chili, Paraguay et Uruguay, auxquels s'agrège, selon les auteurs une périphérie plus ou moins proche : Bolivie, Pérou, Sud-Est ou "grand Sud" brésilien. Si le Cône sud est d'abord l'expression d'un concept géopolitique, il matérialise aujourd'hui le cadre d'intervention de la plupart des acteurs du transport.

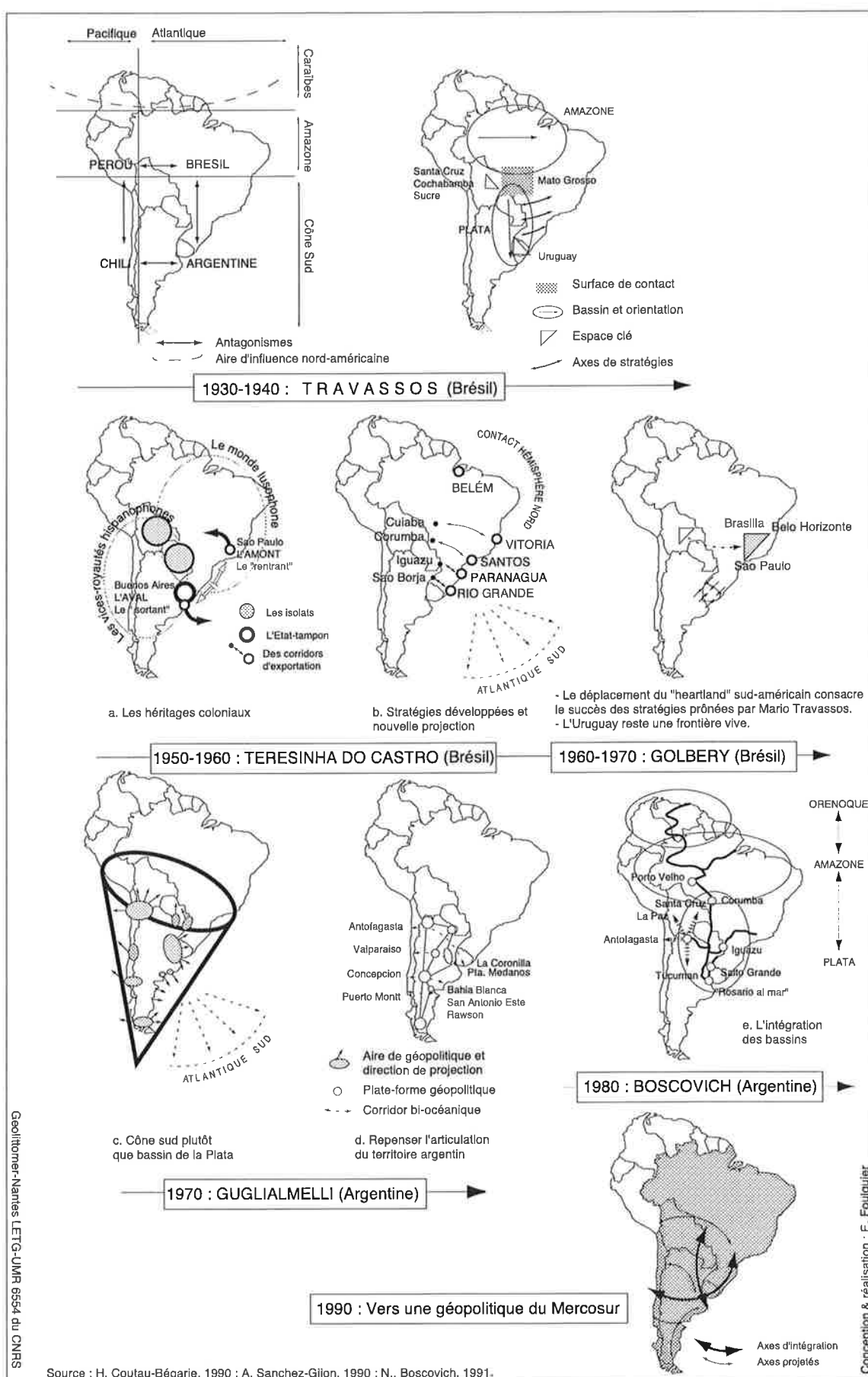
### **1. Une aire de géopolitique**

Le Cône sud est un concept particulièrement manipulé par les géopoliticiens argentins lors du renouveau post-péroniste<sup>5</sup> de la discipline au début des années soixante-dix. Dans la revue *Estrategia* dont il est le directeur, Juan Enrique Guglielmelli en fut l'un des ardents promoteurs. Cette projection complète celle de l'Amiral Storniô qui au début du siècle présente l'Argentine comme un territoire insulaire. Ainsi, le Cône sud n'est pas seulement vu comme le cadre supranational de la projection argentine mais comme l'espace idéal dans lequel le pays, fortement marqué par des disparités régionales, doit trouver ses articulations intérieures. "Guglielmelli rechaza la noción de "Cuenca del Plata" como paradigma geopolítico, al que prefirió el de Cono Sur. Pero para que éste se articule como sistema deben darse pasos previos, como la propia articulación de Argentina" (A. Sanchez Gijón, 1990, p. 81). à la fin des années quatre-vingt, le Cône sud, concept de confrontation, devient le référent spatial du processus d'intégration (cf. figure n° 2).

#### **A. Dans une logique d'affrontement d'abord**

Plus que de simples concepts macro-géographiques, le bassin de la Plata et le Cône

Figure n° 2 : Evolution de la pensée géopolitique en Amérique du Sud au XXe siècle



sud incarnent deux manières radicalement différentes de se projeter dans l'espace. Alors que pour les stratèges brésiliens, le bassin de la Plata constitue bel et bien un espace de géopolitique, pour les Argentins seul le Cône sud peut être considéré comme tel, dans la mesure où leur influence sur le bassin ne saurait être remise en cause. Non seulement ils s'en estiment les héritiers légitimes mais ils en contrôlent également l'une des portes essentielles, à savoir le bas-Paraná. Il faut voir dans cette affirmation l'expression d'un certain panplatéennisme\*. "L'Argentine a longtemps tiré prétexte du fait qu'elle était héritière de la Vice-Royaute de la Plata pour essayer de reconstituer l'espace territorial de cette entité administrative de l'Empire espagnol créée en 1776" (A. Chauprade, F. Thual, 1999, p. 39).

Dès le début du XXe siècle, le géopoliticien brésilien Mario Travassos partage le sous-continent en différentes zones d'intérêts. Il systématise ces antagonismes dans son livre publié en 1931 : *Projecao continental do Brasil*. Travassos divise le sous-continent en six ensembles, plus ou moins en relation, selon un critère d'orientation ; est/ouest : Pacifique, Atlantique ; nord/sud : Caraïbes, Amazone, Cône sud. Travassos délaisse ensuite le monde caraïbe qu'il estime sous l'influence nord-américaine pour ne s'intéresser qu'aux contacts occidental et méridional du Brésil.

Dans la première moitié du XXe siècle, le rapport de forces dans le sous-continent est différent de ce qu'il est aujourd'hui. L'Argentine constitue de loin la première puissance sud-américaine. Entretenir des relations privilégiées avec la Bolivie et le Paraguay constitue alors, pour le Brésil, un moyen de s'imposer comme acteur du monde platéen. Le Rio Grande do Sul représente un autre contact avec le bassin mais jusqu'à présent, l'Argentine a toujours réussi à maintenir l'Uruguay dans sa sphère d'influence.

Dans un premier temps, le Cône sud échappe au Brésil, situé à sa périphérie septentrionale. Isolé dans sa volonté de développement autarcique, le Brésil est dans la première moitié du siècle plus proche des Etats-Unis que de ses voisins latino-américains. La matérialisation de ce concept, à travers une éventuelle association des pays hispanophones qui le composent<sup>7</sup>, représente bel et bien un danger pour le monde lusophone, dont le Brésil se veut l'ardent défenseur. Cette logique répond au complexe d'encerclement que le Brésil a toujours nourri lorsque l'Argentine lui était économiquement et militairement supérieure (H. Coutau-Bégarie, 1985).

Après la Seconde Guerre mondiale et tout au long de la "guerre froide", le Brésil, rassuré par ses appuis nord-américains et l'affaiblissement progressif de l'Argentine, n'a jamais réellement ressenti, de menaces venant de l'océan. Sa préoccupation relève davantage de la maîtrise de son immensité amazonienne. La plupart des géopoliticiens brésiliens de l'époque "ont mis en avant la nécessité d'occuper effectivement cet immense espace resté vide et d'assurer une présence aux frontières, notamment dans la région de la Plata" (H. Coutau-Bégarie, 1985, p. 158).

A l'inverse du cas brésilien, la géopolitique argentine est toujours restée, depuis les premiers écrits de l'Amiral Storni en 1916 jusqu'à ceux, plus récents de Jorge Alberto Fraga, sur l'idée d'une Argentine insulaire à "vocation" maritime. Une construction nationale

largement portée par l'intensité des relations transatlantiques, autant concrétisées par les échanges commerciaux que par les grandes vagues d'immigration européenne, fonde cette analyse.

Argentine et Brésil se projettent donc selon différentes échelles sur le continent. Alors que les visées hégémoniques d'un Brésil plus continental peuvent se concentrer sur les mises en orbite de la Bolivie et du Paraguay pour s'assurer une périphérie tout aussi tampon que docile. L'Argentine doit également prendre en compte les dimensions chilienne et atlantique dans son inscription géopolitique. On peut dès lors considérer que l'Argentine possède deux lignes de front : l'une andine, l'autre platéenne.

Car l'offensive géopolitique brésilienne sur le bassin de la Plata est sans équivoque dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Elle atteint son apogée lors de la "guerre des barrages" (A. Rouquié, 1987) et des premières initiatives d'intégration physique des années cinquante. Elle trouve son épilogue, au milieu des années soixante-dix, dans la proposition de Meira Mattos, de fonder une "communauté du Cône sud" : " groupe de nations unissant leurs efforts pour garantir leurs intérêts dans la partie australe de l'Océan Atlantique" (C. Meira Mattos, 1977, *A geopolítica e as projeções de poder*, cité par H. Coutau-Bégarie, 1985, p. 162).

Pour les Brésiliens, s'approprier le concept de Cône sud, à travers des thèses australat-lantistes, est dans un premier temps, le moyen de se poser comme acteur d'une zone considérée a priori comme l'arrière-cour argentino-chilienne. Sa politique de soutien au gouvernement chilien lors des périodes de tensions entre les deux voisins du Sud et son intérêt affiché à partir des années soixante-dix pour l'Antarctique témoignent de cette volonté de participer au rééquilibrage des forces en présence dans un Cône sud trop centré sur sa partie australe. Une telle posture représente ensuite la meilleure stratégie pour ne pas être exclu du bassin de la Plata. Il s'agit de maintenir une attention permanente sur l'indépendance et la collaboration des Etats "valla"<sup>8</sup> pour éviter la formation du cercle hispanophone (P. Kelly, J. Child, 1990). Le fait que bassin de la Plata et Cône sud se recouvrent presque totalement aujourd'hui, illustre le succès de cette initiative et témoigne de la réorientation des rapports de force dans la région, opérée à partir de la Seconde Guerre mondiale en faveur du Brésil.

## **B. Dans une logique d'intégration ensuite**

Dans le *Dictionnaire de Géopolitique*<sup>9</sup> d'Yves Lacoste, la dénomination "Cône sud" se limite à l'entité spatiale formée par les pays de la Plata, le Chili et éventuellement le sud du Brésil. La définition accorde une place prépondérante à la dimension "australe" de l'expression à travers les questions patagonienne et antarctique. Le Cône sud regarde fort logiquement vers le Sud mais pas seulement.

En intégrant de fait le bassin de la Plata, le Cône sud présente une dimension brésilienne plus importante que son seul contact méridional du Rio Grande do Sul. Le bassin intègre une partie des Etats du Mato Grosso et Mato Grosso do Sul auxquels le río Paraguay offre un débouché fluvial puis maritime via les ports de Cáceres et surtout de



Corumbá. La Bolivie possède également ici un débouché, via les ports Aguirre et Suarez.

Ce rééquilibrage entre une extrémité australe patagonienne et une autre, septentrionale et presque amazonienne, opère un recentrage du Cône sud. Dès lors, force est de constater que celui-ci ne possède pas un cœur austral mais bel et bien un centre de gravité platéen, avec lequel il a même actuellement tendance à se confondre. Aussi le moyen le plus aisé de définir le Cône sud n'est-il sans doute pas d'énumérer son contenu et ses diverses composantes nationales mais plutôt de cerner les discontinuités qui en fondent les limites.

Dans la logique économique sur laquelle reposent les initiatives d'intégration sud-américaines, échanges et transports jouent un rôle clé. Ils expriment un mode d'organisation de l'espace, qui dans le cas sud-américain est celui du drainage d'un intérieur producteur vers une périphérie exportatrice. De ce point de vue, le Cône sud repose sur trois discontinuités : platéenne, pacifique et atlantique. Il s'articule autour d'une série de contacts dont les Andes et la Patagonie représentent les moins faciles, et le système fluvial Paraná-Paraguay-Tietê le plus favorable. C'est donc à la marge du système amazonien, avec lequel il n'a finalement que peu de relations, que l'on peut cerner l'emprise spatiale du Cône sud.

Dans un contexte d'intégration, il apparaît un peu dépassé d'évoquer la géopolitique à propos du Cône sud et le terme d'espace géoéconomique pourrait être plus approprié. "El cono sur debe ser ese espacio geoeconómico que se integraría con la Argentina, el Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y el Perú" (N. Boscovitch<sup>10</sup>, 1991, p. 107). Le fait que le Mercosur, désormais associé au Chili et à la Bolivie, constitue la forme de "régionalisation" sud-américaine la plus achevée témoigne non seulement de la puissance des polarisations argentines et brésiliennes mais consacre également la convergence d'intérêts des deux géants. Si aujourd'hui celle-ci s'inscrit largement dans un contexte plus concurrentiel que conflictuel, peu d'aspects des orientations géopolitiques n'ont véritablement changé depuis les propos de Travassos. "Le Brésil et l'Argentine sont toujours engagés dans une course à la prééminence régionale, même si l'écart entre les deux s'est accru de manière sans doute décisive au profit du Brésil. (...) Malgré une détente très nette depuis quelques années, Argentins et Brésiliens continuent à mener une sourde lutte d'influence dans les pays tampons qui les séparent" (H. Coutau-Bégarie, 1985, p. 140). Celle-ci a tout simplement changé de "terrain".

Il n'est certes plus question d'affrontements militaires dans la région, mais les luttes économiques, pour la domination de telle ou telle desserte, l'accès à tel ou tel marché, sont tout aussi conflictuelles quoique plus muettes. Elles placent les réseaux de transport au cœur d'un engagement dont le champ d'action demeure invariablement le Cône sud. Les pratiques d'acteurs économiques en définissent contours et articulations de la même façon que les géopoliticiens y traçaient des courbes, des flèches et des zones d'influence quelques années auparavant.

Le recours à la notion de Cône sud, répond désormais à des réflexions dont les mots clés

sont : desserte, acheminement et distance/coût. Le concept est donc opératoire dès lors qu'on l'envisage dans la dimension des infrastructures de transport. Aujourd'hui plus que jamais, le Cône sud est au centre des préoccupations des planificateurs en matière de flux continentaux et d'organisation d'un espace de plus en plus mercantile.

## **2. Un "cadre opératoire"**

"Pour ce qui est de l'action, la bonne maille est celle où s'établit le meilleur compromis possible entre des stratégies d'acteurs qui ont chacune leur conception du bien public, et cela en fonction de domaines d'interventions donnés. Autant de compromis, autant de maillages, et l'optimum, qui se construit ainsi dans chaque cas, est plus politique que dimensionnel" (M. Vanier, 1998, p. 134). Si le Cône sud se fonde d'abord sur l'idée d'un optimum dimensionnel où des hégémonies se jouent, l'expression mérite de plus en plus le qualificatif de politique car il est au service de stratégies territoriales plus ou moins fondées. Qu'elles le soient ou non, il reste un référent spatial essentiel dans les pratiques de transport.

### **A - "Optimum dimensionnel" et "optimum politique"**

Tout comme le bassin de la Plata, le Cône sud est au cœur du discours des principaux acteurs de la planification sud-américaine. On retrouve l'expression dans la plupart des publications concernant le Mercosur et l'organisation de ses réseaux de transport. Ainsi le Cône sud apparaît comme le référent spatial "idéal" à toutes procédures de recompositions territoriales basées sur une modernisation des infrastructures. Tout en n'étant pas une maille de gestion à part entière, nombre d'organismes internationaux retiennent la notion comme cadre de leur réflexion, parmi eux, l'Instituto para la Integración de America Latina y el Caribe (INTAL) qui dépend de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) : Intal, 1980, Red fundamental del transporte en el cono sur, BID ; Intal, 1996, Integración en el sector transporte en el cono sur, BID.

Sur le plan institutionnel, il existe les "Reuniones de Ministros de Obras Públicas de los países del Cono Sur" auxquelles participent le Chili, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Ces rencontres régulières fixent les grandes orientations des politiques en matière de transport autour de quatre idées directrices : intégration des décisions, coordination des pratiques, amélioration de l'efficacité, échanges d'informations. Outil conceptuel de géopolitique, dans une logique d'affrontement des deux grands sud-américains, le Cône sud est devenu, depuis le début des années quatre-vingt, un "optimum dimensionnel" de réflexion territoriale, au service de l'intégration. Il est également un "optimum politique" dans la mesure où cet idéal spatial est également l'espace de concrétisation d'un certain nombre d'actions. Il est dimensionnel parce que projeté et politique parce que pratiqué.

Le discours s'organise selon deux entrées complémentaires : contact et acheminement. Ainsi, les zones portuaires, outils d'ouverture sur l'espace-monde (contact), et les des-

sertes intérieures, structurées selon quatre axes fondamentaux (acheminement), se trouvent au cœur des problématiques d'aménagement. Deux axes sont transversaux - Buenos Aires-Santiago-Valparaiso, Santos-Cochabamba-Arica -, les deux autres sont méridiens - Sao Paulo-Buenos Aires et l'Hidrovia Parana-Paraguay. Cès lignes de circulation définissent des zones clés : le Río de la Plata, le cœur enclavé du continent, le Sud-Est brésilien, le Nord chilien. Ces axes soulignent également un certain nombre d'enjeux majeurs : la concurrence entre les systèmes-versants\* du Parana et du Tiete, la desserte des zones enclavées, Paraguay, Mato Grosso et surtout Bolivie, l'emplacement des futurs hubs sud-américains, la traversée des Andes. Les ambitions de biocéanité\* s'affirment comme le moteur de ce système de projections. à travers cette grille, le Cône sud, espace-projet, apparaît bel et bien comme une entité en construction.

Appropriées par les acteurs du transport, les notions de "corridor" et de "Cône sud" sont devenues les expressions incontournables du discours territorial et des concepts de marketing. Pour l'INTAL, le Cône sud est aussi un scénario. Ainsi commence un document de 1996 : "El presente estudio continúa la serie de publicaciones sobre "Integración Física en el Cono Sur", tema cuya perspectiva futura ofrece uno de los principales escenarios de impulso a la promoción de las inversiones intra y extraregionales hacia la subregión" <sup>11</sup> (Intal, 1996, p. 1). Plus récemment et de manière significative, des groupements portuaires se sont créés afin d'unir leurs forces pour une meilleure inscription dans la compétition liée à l'ouverture des marchés. Dans cette perspective, Cône sud et corridor constituent des référents spatiaux idéaux : SURCRUISE, Asociación de Puertos de Cruceros del Cono Sur, qui comprend curieusement l'Equateur et exclut le Brésil ; Consortium del Corredor Atlantico del Mercosur, qui regroupe les autorités portuaires des principaux ports de la façade atlantique.

Lors d'une conférence récente intitulée "The potential of Hub ports on the south American pacific coast", Jan Hoffmann<sup>12</sup> tentait de nuancer un discours ambiant qui oscille parfois entre projections "fumeuses" et irréalisme commercial. De manière indirecte, son propos relève l'extrême banalisation des termes "Cône sud", "corridor" et "hub".

"Certain entire port projects are based purely on expectations that hub ports on the Pacific coast are feasible, and that this or that location has a particular comparative advantage versus others. The promoters of such projects hope to compete with transshipment centres in North-America and the Caribbean, and with the major ports on the Atlantic side of the continent. Such opinions are then reiterated by the local press and national politicians. Sometimes, these expectations even find their way into the specialized press, and publications of the United Nations.(...) (J. Hoffmann, 2000, p. 2).

Jan Hoffmann cite ensuite quelques arguments extraits de plaquettes de différents ports, de rapports gouvernementaux et autres documents de travail :

Manta (Equateur) "It hopes "to concentrate containerized cargo from South America for final shipment to Asia, North America and Europe" (...)"

Iquique (Chili) : "According to a local proponent, the Ministry of public works approved a dredging of the port from 16 to 17 meters "to allow for the arrival of the new ships with a capacity of 7 000 containers", because "not only the Megaports of Mejillones has the right to receive them"

Mejillones (Chili) : "The Megaport of Mejillones is the neuralgic point where the hinterland composed of the production areas of Gran Chaco joins the foreland represented by the Asia-Pacific Rim"

L'auteur conclut sa démonstration ainsi :

"Who, when and where is no relevant for this purpose - and everybody should be allowed to make a mistake. (...) If the public sector invests in hypothetical future hub ports, there are likely to be disappointments and low returns on invested capital. If the public sectors believes it can attract private investments for such hub ports, it may find that its propaganda could be counter-productive. Full colour, but illusionnary brochures may actually alienate port operators who would otherwise have wanted to invest in the countries' own economic growth potential" (J. Hoffmann, 2000, p. 10).

Si le cas des ports de la façade pacifique est symptomatique de ce marketing basé sur le maniement d'expressions transnationales, celui de son pendant atlantique l'est tout autant. Même si Jan Hoffmann semble plaider pour une dérégulation du secteur, sa dernière affirmation relève l'une des clés du développement portuaire : la richesse d'un arrière-pays. Ce qui souligne, de façon plus ou moins explicite, le problème du vide intérieur dont souffre bon nombre des versants portuaires sud-américains.

## **B. El interior<sup>13</sup> : la question du rapport à l'espace**

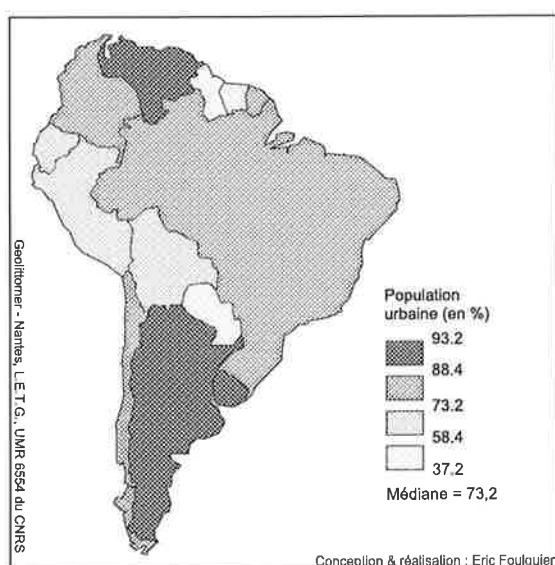
À l'image de ses deux principales composantes nationales, le Cône sud peut enfin être défini comme un concept mixte : mi-terrestre, mi-maritime<sup>14</sup>. Guglielmelli le pose d'ailleurs implicitement comme tel : outil de projection géopolitique d'une Argentine insulaire (maritime) et outil d'aménagement du territoire national (terrestre). Derrière cette affirmation se cachent, de manière implicite, deux états de fait : la faible structuration intérieure de la région et le relatif sous-développement maritime et portuaire dont souffre la façade atlantique sud-américaine.

Ainsi, tenter de cerner la réalité du Cône sud aujourd'hui conduit indirectement à poser deux problèmes : celui de la maritimisation des Etats de la région sur lequel nous reviendrons, et celui des "intérieurs" sud-américains. Au-delà du seul aspect géopolitique, le concept de Cône sud permet donc de s'interroger sur la nature du rapport qu'entretiennent les différentes nations de la région avec leur espace. Mailles de planification et pratiques des lieux fournissent deux illustrations de cette relation.

Ces rapports à l'espace sont à la mesure du gigantisme continental. Ici, le référent spatial, lorsqu'il est "régional", est souvent vaste et sans doute mal défini, par opposition aux lieux, qui de fait sont plus clairement identifiés. Dans le cadre bien connu des contrastes littoral/intérieur, centre/périphérie, plein/vide, un porteño\* évoquera la costa pour parler d'une façade atlantique de plusieurs milliers de kilomètres, de Sur pour désigner une Patagonie immense mais circonscrite, de periferia pour qualifier un gran Buenos Aires aussi divers qu'il lui est étranger. De la même façon, l'Amazonie constitue dans l'imaginaire d'un paulista\*, un tout uniformément dense et lointain, et dont la brutalité de l'appropriation est à la mesure de la tâche : immense. Que dire de l'Uruguay, où 99,7 % du territoire national est nommé interior, tant dans le langage de la rue montévidéenne

que dans les registres de l'INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo) ?

Aussi la notion de "pays", pris en tant qu'espace vécu, dans le cadre d'une certaine "idéologie du terroir" (R. Brunet, 1993), n'a-t-elle sans doute guère de sens aux yeux d'une population qui, dans son écrasante majorité, vit en ville. Le nombre de ces centres urbains est restreint. La plupart de ces villes sont situées près d'une "côte", qu'elle soit fluviale ou océane. Le Brésil, l'Argentine, le Chili et l'Uruguay présentent respectivement des taux d'urbanisation de 78,6 %, 88,4 %, 86,2 % et 90,5 % (cf. figure n° 3). à la notion de pays, acceptée comme une forme localisée d'organisation de l'espace et des activités (R. Brunet, 1993), et donc moins appropriée par une administration que par les pratiques d'un lieu effectuées par un groupe humain, ou comme un sous-ensemble territorial de la région (A. Chauvet, 1986) les géographes latino-américains préfèrent le concept, de caractère plus fonctionnel, de "micro-région".



**Figure n° 3 : Les taux d'urbanisation dans les pays d'Amérique du Sud à la fin des années 1990**

Le recours à la notion de micro-région intervient la plupart du temps dans l'identification d'espaces de planification. Avec le renouveau du mouvement d'intégration régionale, son usage est devenu fréquent. A ce titre, il est normal que ces sous-ensembles territoriaux, dont les tailles sont variables, correspondent souvent à des zones transfrontalières, touchées par des programmes de coopération binationale. à l'échelle du Mercosur, Alejandro Schweitzer (2000) en a identifié vingt-sept. Répertoireées dans un tableau de contingence puis représentées sur un graphique à double entrée, selon les diversités des "processus transfrontaliers" et des "configurations spatiales", il en établit une hiérarchie dans laquelle les micro-régions d'Iguazu, de Posadas ou encore de Salto Grande apparaissent beaucoup plus consolidées que celle du Littoral Pilcomayo, de Santo Tomé-Sao Borja ou encore de la triple frontière\* du Cuareim (A. Schweitzer, 2000). Bien entendu, dans le travail d'Alejandro Schweitzer, le critère retenu pour identifier ces micro-régions fonctionnelles est l'aspect transfrontalier : présence ou absence d'infrastructures binationales, mouvements migratoires, degré d'institutionnalisation, etc.

De la même façon, Anne Collin-Delavaud, Pablo Ligrone ou encore Anne-Lise Pietri-Lévy ont identifié en Uruguay les micro-régions de Colonia et de Maldonado-Punta del Este (A. Collin Delavaud, 1990 ; P. Ligrone, 1997 ; A. L. Pietri-Lévy, 1995). Reconnus comme des systèmes fonctionnels, autour d'activités principalement touristiques dans le cas de Punta del Este, touristiques, agricoles et industrielles dans celui de Colonia, ces espaces, associés au pôle monténévidéen, structurent ce que l'on pourrait nommer "l'Uruguay utile" : la frange méridionale du pays où se concentre l'essentiel de l'activité.

Micro et macro-région sont donc deux références spatiales dans l'actuelle planification sud-américaine. Au même titre que la micro-région de Colonia, le Cône sud représente aujourd'hui une macro-région en projet. Dans un contexte d'intégration régionale, ces espaces de projection tentent de s'affranchir des traditionnelles mailles territoriales de gestion : municipale, département, province, Etat. Ces processus de recomposition, dans l'esprit de ceux qui en sont les acteurs, se fondent sur un ensemble de pratiques plus ou moins anciennes, sur une histoire plus ou moins commune. Micro et macro-région trouvent leur unité sur une somme d'héritages partagés.

Dans le bassin de la Plata, ces héritages reposent sur la double fonction du fleuve : support de l'échange et limite territoriale. Ces deux usages conduisent rapidement à faire du bassin une maille de gestion intermédiaire où autorités publiques et acteurs privés se projettent selon des stratégies différentes. La frontière et son franchissement caractérisent un espace platéen où se concentre une grande partie des richesses. Aussi constitue-t-il une maille d'intervention beaucoup plus concrète et largement plus ancienne que le Cône sud. Ces deux modalités d'action sur le territoire, politique et entrepreneurial, ont donc patiemment élaboré l'un des "intérieurs" sud-américains les plus construits parce qu'il fut, et reste aujourd'hui, l'un des plus densément pratiqués.

## **II. LE BASSIN DE LA PLATA, ESPACE CONSTRUIT**

Les sociétés humaines produisent de l'espace. Ces constructions tant physiques que mentales conduisent à l'élaboration de territoires. Ni le Cône sud ni le bassin de la Plata ne peuvent être considérés comme des formes franchement territorialisées dans le sens où leur caractère transfrontalier en font des espaces multi-appropriés. Cependant, si le Cône sud apparaît comme un référent spatial davantage projeté que construit, le bassin de la Plata présente, à travers l'histoire qui l'a façonnée, un aspect plus consolidé. Réseaux, nœuds, acteurs et idéaux s'y sont cristallisés dans une logique qui n'a guère changé depuis l'époque coloniale : celle de la domination d'un espace stratégique dont la "vocation" reste la desserte et le désenclavement d'immenses régions continentales. Le bassin de la Plata est donc un espace construit dans la mesure où il a toujours été un espace outil.

Espace de convergence par excellence, diverses idéologies s'y sont successivement projetées. Instrument inachevé du "Pacte colonial", théâtre des constructions natio-

nales au XIXe siècle, le bassin de la Plata, aire privilégiée de géopolitique, incarne, depuis les années cinquante, un véritable laboratoire d'intégration régionale. Enjeu stratégique, c'est dans une logique d'affrontement qu'il s'est imposé comme référent spatial, catalyseur de bon nombre d'ambitions. Espace construit mais toujours en "chantier", il fait aujourd'hui débat, entre partisans de son aménagement et ardents défenseurs de sa préservation écologique (voir chapitre 3).

## 1. L'ère coloniale : la lente construction d'un espace drainant

Avant la première grande transition démographique de la fin du XVIIIe siècle, le bassin de la Plata est un espace morcelé par d'immenses lacunes de peuplement. Le fleuve Paraná constitue l'axe de liaison incertain, lent et périlleux entre trois contrées différentes l'Alto Peru, le Paraguay des missions<sup>15</sup> et le Río de la Plata, dont la fonction est d'abord militaire, à savoir le contrôle d'une immense voie de pénétration continentale. Durant les deux premiers siècles de présence ibérique, rien ne préfigure la constitution ici d'une contrée parfaitement identifiable par ses structures sociales, économiques ou politiques. Le bassin de la Plata, d'abord sous l'autorité de la Vice-Royauté du Pérou, s'articulait autour de ces trois systèmes distincts aux horizons différents et mal reliés entre eux. Selon Carlos Caravaglia, cité par Thomas Calvo (1994), il faut compter environ huit mois pour faire l'aller-retour entre Asunción et Buenos Aires au tout début du XVIIIème siècle.

Ailleurs sur le continent, des économies d'exportation avaient donné lieu à des constructions régionales plus solides, tournées vers la mer pour la plupart, dans des zones de climats chauds et humides où des productions tropicales, alors recherchées en Europe, pouvaient être mises en place : Antilles, Nordeste brésilien, quelques points isolés de la côte vénézuélienne, équatorienne ou d'Amérique centrale, l'axe du fleuve Magdalena en direction des hauts-plateaux andins.

Il en va autrement dans le Cône sud :

"Même naturellement arrosées, les zones tempérées à peine peuplées d'indigènes n'avaient guère attiré d'Européens qu'en des points privilégiés avant le dernier tiers du XIXe siècle. Un des ces points était le Chili central, où, sous un climat frais et sur un espace limité, se fixa une population d'agriculteurs espagnols. Bien intégré et bien placé le long de la mer, ce pays offrait un développement remarquable au XVIIIe et XIXe siècles (...). En général, qu'elles fussent sèches ou plus humides, ces vastes étendues représentaient des terrains de parcours pour des peuplades clairsemées d'Indiens nomades, qui, loin de payer des tributs et de fournir de la main-d'œuvre, étaient pour les nouveaux venus des ennemis dangereux, devenus presque insaisissables lorsqu'ils eurent adopté le cheval (...) Plus tardivement qu'au Mexique (il n'y avait pas de filons d'argent) les bêtes à cornes s'étaient multipliées dans la Pampa, exploitées le long du chemin des mines de Potosí<sup>16</sup> par d'autres hommes à cheval, les gauchos métis, qui vendaient leurs cuirs" (F. Chevalier, 1993, p. 83)

Le Río de la Plata est pour Solís, quand il le découvre en février 1516, une mer d'eau douce. Ce qu'il croit être le passage du Sud-Ouest, tant recherché par les premiers explorateurs, ne devient que tardivement la route de l'Argent, lorsque le Traité d'Utrecht

(1713-1715) détend les relations entre les Royaumes d'Angleterre et d'Espagne. La survivance d'un tel toponyme pourrait en effet laisser croire que le commerce du métal précieux avait généré, durant l'ère coloniale, un axe de transport majeur au sein de l'Empire. Il n'en est rien. "La géographie physique ibéro-américaine permet de délimiter deux grands domaines de transport : d'une part une Amérique occidentale, accidentée, celle des sentiers de montagnes et des torrents tumultueux que l'on doit traverser ; d'autre part une Amérique orientale aux larges perspectives, aux longs fleuves tranquilles que l'on remonte" (T. Calvo, 1994, p.53). En dépit de leurs atouts, les Pampas et leurs fleuves tranquilles ne suscitent pas tout de suite un puissant mouvement de colonisation, et Buenos Aires reste longtemps une bourgade isolée. Il faut même s'y reprendre à deux fois pour l'établir durablement<sup>17</sup>.

Le monopole imposé par la couronne espagnole sur le commerce avec les Indes aiguise les convoitises. Le danger que constituent les corsaires anglais dans l'Atlantique Sud favorise la route septentrionale tout au long du XVI<sup>e</sup> et du XVII<sup>e</sup> siècle. Ainsi, les marchandises passent par les Caraïbes pour atteindre l'embouchure du Madagadlena où l'on embarque sur les canoas avant d'entreprendre la traversée des Andes à dos de mulets pour joindre Lima puis Asunción. Le Paraná mène à Santa Fé, à 430 km de l'embouchure de l'estuaire de la Plata. Les différentes passes rocheuses et autres rapides obligent à de nombreuses ruptures de charge avant de toucher enfin Buenos Aires (J. M. Borthagaray, 1997). Jusqu'à l'édification de Montevideo en 1724, suite aux tentatives brésiliennes d'appropriation de la rive nord de l'estuaire de la Plata, les Espagnols ne disposent à Buenos Aires que d'un site portuaire difficile et d'une ville faiblement peuplée, ouverte sur une vaste région dont on ne sait que faire. Sur les premières cartes espagnoles, l'actuel Uruguay était identifié comme la "Terre d'aucun profit" (cf. chapitre 4).

Dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, une série d'événements transforme cet équilibre précaire. D'abord, la fondation de Montevideo, dans un site qui autorise le mouillage de grands navires hauturiers, permet l'installation durable d'une activité maritime dans l'estuaire. D'une part, depuis le Traité d'Utrecht, les navires anglais sont autorisés à venir commercer dans le Río de la Plata. D'autre part, en 1750, une ordonnance royale crée un libre registre de navigation, "Registro de barcos sueltos", qui concède aux colonies le droit d'armer leurs propres navires sur les routes transatlantiques. Ensuite, le débarquement des Anglais sur les îles Malouines, en 1766, incite la couronne espagnole à déclarer Montevideo, base navale de l'Atlantique Sud (1776). Enfin, "El Reglamento de libre comercio" de 1778, le transfert de la douane de Buenos Aires à Montevideo l'année suivante, puis l'installation dans la capitale de la Vice-Royauté<sup>18</sup> de la Plata d'un Consulado de Comercio (1794), ouvrent définitivement les perspectives du négoce maritime à l'espace platéen et consacrent un changement radical d'orientation d'un vaste hinterland jusque-là sous-exploité. En moins de cinquante ans, le Río de la Plata se convertit en porte de sortie des régions situées en amont.

"Desde la región que actualmente es Bolivia, hasta el Río de la Plata, Lima habia sido suplantada por los puertos del Atlántico sur. Un hecho que no sólo estimuló las regiones cercanas a la ciudad virreinal como la campaña de



Buenos Aires, la Banda Oriental y el Paraná medio, incluyendo a Entre Ríos en la expansión económica ; también la demografía demostró a estos estímulos por la fundación de nuevos pueblos" (R.M. Díaz, 1988, p. 29).

*Depuis la région que couvre l'actuelle Bolivie jusqu'au Río de la Plata, Lima avait été supplantée par les ports de l'Atlantique Sud. Cet état de fait ne stimula pas seulement les régions proches de la capitale de la Vice-Royauté comme la campagne autour de Buenos Aires, la Bande Orientale et le Paraná moyen, en incluant l'Entre Ríos à l'expansion économique ; la fondation de nouveaux villages démontra qu'il stimula également la démographie.*

Avec la mise en place de ces structures administratives, le Río de la Plata devient une interface entre domaines fluvial et océanique. La région bénéficie également du fait que le commerce mondial s'ouvre à de nouveaux produits. "Así se acrecentó el comercio fluvial y el transpampeano, con salida por Buenos Aires y Montevideo. Además del cuero bajaba por los ríos una intensa corriente de intercambio, ya que desde Paraguay, y de Corrientes, llegaban diversos productos. Así, la yerba mate, la madera, el algodón, azúcar, tabaco, naranjas, cáñamo y cueros, arribaron a los puertos del estuario" (N. M. Díaz, 1988, p. 37).

Peu à peu s'était mis en place le Pacte colonial, que l'historien Pierre Chaunu définit en ces termes : "les colonies, exploitées par la métropole et à son profit, constituent pour elle un réservoir de matières premières à bon marché et un domaine où écouler les produits de son industrie à meilleur compte" (P. Chaunu, 1995, p. 22). Ce système d'échanges reste en effet fortement déséquilibré. En 1799, un certain Pedro Antonio Cerviño affirmait dans un rapport qu'il adressait au Roi :

"El comercio que hemos hecho hasta ahora, se ha limitado a una muy poca cosa, comprar en Cádiz lo más barato posible y vender en América lo más caro posible era toda la combinación ; este sistema ha enriquecido a algunos que jamás se detuvieron a examinar los inconvenientes o ventajas de perpetuarlo o abolirlo" (N. M. Díaz, 1988, p. 33).

*Le commerce que nous avons fait jusqu'à maintenant, se limite à fort peu de chose, acheter à Cadix le moins cher possible y vendre en Amérique le plus cher possible était toute la combinaison ; ce système en a enrichi certains qui jamais ne se préoccupèrent d'examiner les inconvénients ou les avantages qu'il y avait à le perpétuer ou l'abolir*

En dépit de l'inégalité des termes de l'échange, une intense activité de navigation se met en place dans l'estuaire qui constitue une interface où s'effectue le transbordement des marchandises entre les cales des navires hauturiers et celles des barges fluviales dont certaines peuvent transporter jusqu'à 40 t. de marchandises (T. Calvo, 1994). Le Río de la Plata constitue à la fois l'entrée et la sortie de cet immense système. Buenos Aires et la baie de Montevideo sont des points de mouillages où "des grandes charrettes montées sur des roues de grande hauteur" pénètrent dans le fleuve, chargent et déchargent les navires. Vers 1794, un rapport au Vice-Roi Nicolás de Arredondo sur la région signale ainsi :

"Esta riquísima provincia de que va a ser Vuestra Excelencia gobernador, virrey y capitán general halla partida en dos porciones por el caudoloso Río de la Plata, uno de los más famosos del mundo ; navegable hasta el puerto de Montevideo para embarcaciones de todas partes y hasta Buenos Aires por medio de lanchones, o zumarcas, desde aquí hasta el Paraguay en otros barcos menores que lanchas aunque planos de quilla como éstas por razón del

poco fondo, y muchos barcos de que se ha cubierto el río de algunos años a esta parte" (Anónimo, 1988, p. 45).

*Cette richissime province dont votre Excellence va devenir le gouverneur, le Vice-Roi et le capitaine général, est divisée en deux parties par l'abondant fleuve de la Plata, un des plus fameux du monde ; navigable jusqu'au port de Montevideo par des navires de tous types et jusqu'à Buenos Aires par l'intermédiaire de chaloupes, ou de zumarcas, jusqu'au Paraguay dans des barques, comme les autres, à fond plat, mais plus petites en raison du peu de fond, et bien d'autres bateaux dont le fleuve s'est couvert ces dernières années.*

Des changements radicaux s'opèrent donc, tant dans le caractère strictement comptable des trafics que dans la structuration des territoires que ceux-ci engendrent. En 1792, on estime que la région de la Plata fournit plus d'un million de peaux dont un tiers embarque à Montevideo. Lorsqu'à ces trafics s'ajoute, à partir de 1791, celui des esclaves, des formes d'accumulation de capital se mettent en place. Le riche propriétaire terrien devient aussi celui qui commercialise ses produits. Le dynamisme du négoce attire dans l'estuaire les candidats à l'exil outre-atlantique : des jeunes immigrants issus des campagnes pauvres de la péninsule ibérique débarquent dans les ports de Buenos Aires et de Montevideo pour tenter d'y faire fortune. Ils sont attirés par la possibilité d'une ascension sociale rapide dans une société plus libre que celle de la métropole. Ils travaillent quelques années dans les industries locales ou aux champs, puis s'installent à leur compte comme négociants. Quelques-uns parviennent à intégrer rapidement les plus hautes sphères de la société locale.

"Todos se desembarcan francamente en los puertos de su escala : y a la vuelta de media docena de años que han vagado por la tierra, o que han servido una pulpería, o hecho el comercio de buhoneros, ya se apellidan comerciantes, y han dado un individuo más al gremio ; se avecindan, ponen casa, abren escritorios (sin saber acaso firmar), se llenan de elación, y pasan seguidamente a obtener los empleos de alcaldes y regidores de los ayuntamientos, mereciendo regentar la jurisdicción real ordinaria, antes de acaso de haber perdido el olor de alquitrán. Otros compran algún oficio vendible ; otros se casan al abrigo de una pequeña dote ; otros se refugian a la Iglesia (...)" (Anónimo, 1988, p 185).

*Tous débarquent dans un port lors d'une escale : et après une demi-douzaine d'années passées à vagabonder à terre, ou qu'ils aient servi dans une boutique ou été colporteurs, ils se déclarent commerçants, et ont fourni un individu de plus à la corporation ; ils se domicilient, font construire des maisons, ouvrent des bureaux (sans savoir ni même signer parfois), ils se remplissent... et arrivent promptement à obtenir les emplois de maires et de conseillers municipaux, méritant de régenter l'ordinaire juridiction royale avant même d'avoir perdu l'odeur de goudron. D'autres achètent quelques charges à vendre ; d'autres se marient à l'abri d'une petite dote ; d'autres se réfugient dans l'église(...).*

Le caractère ironique et presque vindicatif des propos de l'auteur illustre la nature "prédatrice" des rapports à l'espace entretenus par les sociétés coloniales.

"Este el estado y éstos son en la mayor parte los alumnos del comercio de Indias ; un comercio enflaquecido ; un comercio entregado en manos de personas que ignoran los elementos de su ejercicio ; y que ignora la República como se han metido en el comercio unas personas de quien han recibido pocos años antes el calzado, el vestuario, el alimento, la barba, el peinado, o la más íntima servidumbre. Pero si nuestra población y agricultura se encuentran en mucho atraso por el prurito de nuestros españoles de pasar a Indias, no es posible que los artes y la industria hayan hecho el mayor pro-

greso después del comercio libre" (Anónimo, 1988, p. 186).

*Ceci est l'état, et ceux-ci en sont en grande partie les élèves, du commerce des Indes ; un commerce amaigri ; un commerce mis dans les mains de personnes qui ignorent les éléments de son exercice ; et dont la République ignore comment ces personnes se sont mises dans le commerce alors que quelques années avant, elles en recevaient les chaussures, le vêtement, la nourriture, la barbe, la coiffure ou le plus intime service. Mais si notre population et notre agriculture se trouvent très en retard à cause du prurit qui arrive aux Indes par nos Espagnols, il n'est pas possible que les arts et l'industrie aient fait de progrès majeur depuis le libre commerce.*

On peut nuancer ces propos partisans en mettant en évidence le fait que ces changements, dans l'économie platéenne de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, constituent de profondes mutations sociales. L'ordre ancien des estancieros et de gauchos est remis en cause par l'émergence de bourgeoisies urbaines dont la légitimité au sein de la société fut acquise sur les quais et dans les chambres de commerce. À la veille des indépendances, les villes de l'estuaire sont les pôles, encore modestes mais en construction, d'un espace platéen dont elles constituent les portes. Entre 1778 et 1803, Buenos Aires et Montevideo passèrent respectivement de 24 729 à 40 000 habitants et de 4 470 à 14 185 habitants (N. M. Díaz, 1988). Structuré autour de trois voies de circulation fluviale, Paraná-Paraguay-Uruguay, le bassin de la Plata était totalement réorienté, dans la seconde moitié du siècle, par la mise en place d'une stratégie de drainage.

"On ne peut pas perdre de vue la répartition géographique de ces divers types de peuplement et d'économies pour comprendre les divergences, les décalages ou les parallélismes historiques dans les différents pays, héritiers au XIX<sup>e</sup> siècle des deux empires ibéro-américains. Pourtant clairs, ces cadres sont parfois oubliés d'historiens peu enclins à comparer dans la longue durée. Avec d'autres structures ils paraissent essentiels, comme des rives ou des obstacles qui canalisent, ralentissent, orientent le flux incessant des événements" (F. Chevalier, 1993, p. 85)

## 2. Théâtre des constructions nationales

Trois aspects peuvent être dégagés pour présenter les processus de construction nationale des différents pays du bassin, dont les infrastructures de transport sont la clé de voûte. Les Etats platéens héritent d'abord de territoires inégalement occupés et mal contrôlés. Dans ce contexte la mise en place d'infrastructures modernes de transport conditionne aussi bien l'assise territoriale et la stabilisation des frontières de la nation en construction que son développement économique, les deux étant bien sûr intimement liés. Enfin, cet immense espace tempéré sud-américain, depuis peu indépendant, constitue à la fois un marché nouveau et un réservoir de matières premières, notamment d'origine agricole, pour des nations de l'hémisphère nord alors en pleine croissance industrielle. De fait, les infrastructures de transport, en particulier maritimes et portuaires, participent activement à l'insertion internationale des jeunes Etats platéens et de fait, par les moyens que l'apport de devises leur procure, à leur construction nationale.

## A - L'héritage colonial

L'espace dont héritent les Républiques de la région platéenne au début du XIXe siècle présente de fortes disparités de peuplement. Si les villes de l'estuaire se sont consolidées à la fin du siècle précédent, autour de fonctions de commandement et du contrôle du négoce, tel n'est pas le cas pour l'immensité intérieure du bassin. Celui-ci, seulement ponctué par quelques villes (Asunción, Santa Fe, Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán), reste marqué par un habitat dispersé lié à l'activité d'élevage extensif. En fait, et ce n'est pas surprenant, le bassin s'organise selon ses contacts extérieurs et les chemins qui mènent à sa périphérie. Les circuits économiques ont dessiné quatre axes continentaux : les fleuves Paraná et Uruguay relient le Río de la Plata avec la zone des anciennes missions jésuites qui forme un "anneau" tampon entre la Vice-Royauté de la Plata et l'Empire du Brésil. Deux voies terrestres ouvrent l'estuaire sur l'actuel Chili, via Rosario, Córdoba, Mendoza, et sur le Rio Grande do Sul, via les différents passages frontaliers de la Banda Oriental, Chuy et Acegua. à ces espaces de circulation terrestre et fluviale s'ajoutent deux voies maritimes de liaison : l'une vers le nord en direction des plantations brésiliennes, la seconde vers le sud à destination du Chili central.

Ces liaisons demeurent incertaines. La Vice-Royauté est coupé en deux : au nord, le domaine colonial dont l'emprise spatiale correspond grosso modo à celle du bassin de la Plata ; au sud, d'immenses contrées inexplorées. Pour des raisons différentes, les deux espaces sont mal contrôlés. Les axes orientaux, entre la Banda Oriental et le Rio Grande do Sul, sont marqués par une activité intense de contrebande, que les autorités coloniales n'ont jamais pu éradiquer : les zones humides de Carrasco et les rives de Solís Chico, à l'est de Montevideo, Chuy et Acegua, en sont les hauts lieux (N. M. Diaz, 1988). D'autre part, ce n'est qu'à partir de 1865 et des premières expéditions du Général Roca, que la conquête du sud de la province de Buenos Aires va peu à peu se mettre en place et assurer la "pacification" de l'immensité patagonienne (B. Chenot, 1983).

En 1869, ne pouvant utiliser le moyen de transport le plus sûr, le bateau, via le détroit de Magellan, l'écrivain Santiago Estrada est contraint d'entreprendre un parcours continental pour rejoindre le Chili.

"Suivant la route qui va de Buenos Aires au Chili, il prend d'abord le bateau qui le mènera jusqu'à Rosario, pour emprunter le train jusqu'à Villa Nueva et de là continuer la route en diligence par Córdoba, puis en poste jusqu'à Mendoza. Prenant les moyens de transport les plus rapides, il franchira cette distance en un mois (...) En passant par les relais classiques qui permettaient aux voyageurs d'aller des rives du Plata à la Cordillère, son itinéraire longe les limites des terres connues, à plusieurs reprises, alors qu'ils quittent les régions habitées, la route trace la limite entre les terres connues et celles qui ne le sont pas, là où le voyageur est exposé à toutes sortes de dangers. Par exemple, en arrivant à Villa de La Paz, aux confins des actuelles provinces de Mendoza et de San Luis, il trouve la population en état d'alerte, se préparant à résister aux indiens dont on a annoncé une attaque" (B. Chenot, 1983, p. 89)

Les jeunes Etats latino-américains doivent engager, au lendemain de leurs indépendances, une véritable "lutte contre l'espace" dans laquelle les transports jouent un rôle clé. "Dans ce domaine, tout était à créer. Au cours des trois siècles de son Histoire, la domination hispano-portugaise était demeurée, en fait, spatialement limitée ; elle

s'était surtout appliquée à restreindre les rapports entre les diverses régions de son Empire, condition essentielle de leur docilité et de leur dépendance" (P. Leon, 1969, p. 60).

Avec l'accroissement des échanges au sein de la Vice-Royauté de la Plata, le long de l'axe fluvial du Paraná, quelques villes ont pourtant structuré des régions intérieures. Située sur la route entre Asunción et Buenos Aires, Santa Fe de la Veracruz, fondée en 1573 par Juan de Garay<sup>19</sup>, se développe rapidement à partir de fonctions de relais. Le péage de La Bajada<sup>20</sup>, sur l'emplacement de l'actuelle ville de Paraná, capitale de la province d'Entre Ríos, est un point de concentration des embarcations de commerce et des voyageurs qui, venant d'Asunción, franchissent ici le fleuve afin d'accéder à la rive gauche et pour reprendre la route de Buenos Aires (H. Pena, 1987). Ainsi, "los territorios santafecino y entrerriano aparecen como una unidad. Por más de 250 años las actas del cabildo de la ciudad de Garay dieron cuenta de la evolución que se registraba en el sur mesopotámico" (H. Pena, 1987, p. 63). Ici, rien n'a véritablement changé. Héritière de "La Bajada", la région "Rosafe"<sup>21</sup> joue encore aujourd'hui un rôle de carrefour dans l'espace platéen. En fait, les conditions de navigation ont fortement conditionné l'organisation de l'espace intérieur jusqu'à l'avènement des chemins de fer, aux alentours des années 1880.

En dehors de ces fonctions commerciales en partie héritées du drainage colonial, l'espace platéen reste faiblement structuré et, d'une manière générale, peuplé de manière sporadique. Ce peuplement s'organise selon une hiérarchie à quatre niveaux : le campement itinérant, l'estancia, la villa, la ciudad ; quatre niveaux marqués par autant de figures caractéristiques : le gaucho, le grand propriétaire, le curé, le maire (une villa dispose d'une chapelle, la ciudad d'une mairie). Seules quelques grandes villes de négoce, comme Asunción, Rosario, Buenos Aires ou Montevideo voient émerger une bourgeoisie commerçante et quelques grandes figures intellectuelles dont beaucoup sont des écrivains-voyageurs (B. Chenot, 1983).

Dans les premiers temps de l'indépendance<sup>22</sup>, la région de la Plata vit une période de troubles. Des dictatures se mettent en place en Argentine<sup>23</sup> et au Paraguay<sup>24</sup>. L'Uruguay, envahi par les Portugais en 1817, ne se libère qu'en 1828 et connaît alors les affres de la guerre civile, entre pro-argentins, les blancos, et pro-brésiliens, les colorados. Cette phase d'instabilité conduit toute une génération d'intellectuels et de politiciens, comme les Argentins Sarmiento et Mitre, à l'exil. Ils y mûrissent des projets nationaux modernes inspirés des modèles libéraux européens ou nord-américains. à partir des années 1850-1860, cette génération "voit s'installer un climat favorable à la réalisation des projets patiemment élaborés : le façonnement de leur pays à l'image d'un développement qui trouve son modèle soit aux Etats-Unis d'Amérique, soit en Europe : l'Angleterre, l'Allemagne ou encore la Suisse" (B. Chenot, 1983, p. 84).

## **B. La stabilisation des frontières**

Les constructions nationales passent par la mise en œuvre de deux grands "chantiers" : la stabilisation des frontières et l'équipement des territoires en infrastructures de trans-

port. Le premier s'établit difficilement selon une règle pourtant simple : *l'uti possidetis* dont le principe était de posséder légalement ce que l'on possédait de fait (A. Sanchez Gijón, 1990).

La question des frontières, dont la configuration générale est fixée, entre Espagnols et Portugais, par le Traité de Madrid de 1750, mène à plusieurs conflits armés durant le XIXe siècle : 1839-1852, Guerra Grande en Uruguay entre les partisans du fédéralisme argentin, derrière l'Uruguayen Manuel de Oribe et le dictateur argentin Rosas et les indépendantistes de Fructuoso Rivera appuyés par le Brésil, la France et l'Angleterre, 1865-1870, guerre du Paraguay au cours de laquelle les forces du Solano Lopez doivent affronter la Triple Alliance (Brésil, Argentine, Uruguay) ; 1879-1883, guerre du Pacifique entre le Chili, la Bolivie et le Pérou. Le Paraguay et la Bolivie en ressortent exsangues. À la fin de la guerre de la Triple Alliance, on compte un homme pour vingt-huit femmes au Paraguay dans une population totale qui n'est plus que de 300 000 habitants sur un peu plus d'un million quelques années auparavant.

Les limites territoriales des pays de la Plata se fixent plus ou moins durablement à partir des années 1850-1860, après le règlement de la Guerra Grande. Les conflits s'éloignent de la zone aval du bassin et ne le concernent plus lorsque la guerre de la Triple Alliance se termine. Ces rapports de force ont cependant dessiné de nouveaux équilibres dans la région platéenne. Les multiples traités consacrent la victoire diplomatique du Brésil qui gagne sur ses voisins boliviens et paraguayens de vastes espaces dont bon nombre conditionnent la maîtrise de l'amont des fleuves Paraguay, Paraná et Uruguay. D'une manière générale, ces négociations ont laissé aux différentes nations d'un bassin, désormais "balkanisé", un sentiment commun de frustration (A. Sanchez Gijón, 1990).

La Bolivie et le Paraguay, enclavés au cœur du continent, ont perdu d'immenses parcelles de territoire et pour la première nommée, son unique accès à la mer au profit du Chili (1884). Ni l'Argentine ni le Brésil n'ont réussi à obtenir le contrôle de la rive nord de l'estuaire de la Plata : ceci est une victoire de la diplomatie britannique. L'Argentine voit ses revendications annulées dans la région des missions dans le haut-Paraná et le haut-Uruguay, mais gagne une partie du Chaco paraguayen. Le Brésil, amputé de sa province cisplatine<sup>25</sup>, ne parvient pas à s'offrir un horizon pampéen et s'attire la méfiance de ses voisins en obtenant par exemple, lors du Traité de Petrópolis de 1903, le gain de 142 000 km<sup>2</sup> dans la région d'Acre aux dépens de la Bolivie en échange de promesses jamais tenues. Au XIXe siècle, le Brésil gagne sur ses voisins plus de 900 000 km<sup>2</sup>.

Au-delà de ces considérations de surfaces, la question des frontières laisse les pays du bassin face à des antagonismes profonds. Dès le début du XXe siècle, l'héritage de la Vice-Royauté de la Plata n'est plus qu'un mirage<sup>26</sup>. Pour l'Argentine et le Brésil, la Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay deviennent, des territoires qu'il faut désormais placer sur orbite.

Certains accords, comme celui de Petrópolis par exemple, donnent également lieu à des engagements de la part des pays signataires. En contrepartie de la perte territoriale bolivienne, les Brésiliens s'engagent à construire des infrastructures dans la zone

concernée : un chemin de fer entre Madeira et Mamoré, un port sur le Río Paraguay, le fameux Puerto Busch. Les transports constituent en effet le second chantier du siècle à mettre en œuvre pour les jeunes Républiques, riches en matières premières et pauvres en devises. Ainsi, Rivadavia s'empresse-t-il de promouvoir le développement maritime et portuaire de l'Argentine en faisant voter dès 1821 la Ley de Promoción portuaria. Dès 1815, Artigas promulgue le Reglamento aduanero qui facilitait l'établissement de douanes et donc d'infrastructures portuaires sur les rives de la Banda Oriental, afin de briser l'hégémonie des capitales de l'estuaire en matière de négoce.

## **C. Développement des infrastructures de transport et insertion internationale**

### **a. L'apport des capitaux étrangers**

Le fait que certaines nations étrangères participent aux négociations diplomatiques procède de la confusion souvent entretenue entre politique étrangère et négoce. Les indépendances marquent en effet l'entrée en force de capitaux étrangers, en particulier français et anglais, dans les affaires sud-américaines.

D'une part, la fin de la domination ibérique sur le continent permit l'ouverture des marchés :

"Lorsque la junte révolutionnaire se constitua à Buenos Aires, le 25 mai 1810, une salve de coups de canon venant des bateaux de guerre britanniques la salua, des eaux du fleuve. Le capitaine du Mutine prononça, au nom de Sa Majesté, un discours enflammé : la joie envahissait le cœur des britanniques. Il fallut moins de trois jours à Buenos Aires pour supprimer certaines interdictions qui entravaient le commerce avec les étrangers ; douze jours plus tard, les impôts qui grevaient les ventes de cuir et de suif à l'extérieur furent réduits de 50 % à 7,5 %. Au bout de six semaines, l'interdiction d'exporter des pièces d'or et d'argent fut levée, de sorte qu'elles purent être écoulées à Londres sans encombre. En septembre 1811, un triumvirat remplaça la junte : les impôts sur l'importation et l'exportation furent à nouveau réduits et, dans certains cas, abolis, à partir de 1813, date où l'Assemblée se déclara autorité souveraine, les commerçants étrangers eurent le droit de vendre leurs marchandises sans passer par les commerçants locaux" (E. Galeano, 1981, p. 241).

D'autre part, les constructions nationales signifiaient également les signatures de contrats d'équipements :

"Si les anglais se sont particulièrement spécialisés en Amérique du Sud, dès la fin du XIXe siècle, dans les constructions et l'exploitation des chemins de fer, les Français, eux, se sont fait remarquer par la construction et l'aménagement des grands ports (Rosario, Mar del Plata, Talcahuano, Valparaíso, Montevideo, Guayaquil, Callao, Rio Grande do Sul, Maracaibo...), par des travaux d'assainissement (Montevideo), par des constructions de barrages, de centrales thermiques, hydrauliques (barrage d'Esnequina en Argentine, de Fardargo au Brésil, la centrale de Lorenzo au Venezuela...), enfin par des constructions industrielles (aciéries : Chimbote, Paz del Rio ; sucreries, distilleries) et des routes et ouvrages d'art (La Guaira...) " (S. Alemany, 1980, p. 129).

### **b. La mise en place d'un système drainant**

On distingue plusieurs périodes dans le développement des infrastructures portuaires. La première, 1850-1880, se caractérise par l'installation de quais en bois (photo) à l'initia-

ve d'entrepreneurs dans des sites favorables au déchargement par barges. La période 1880-1914 est marquée par la construction de la plupart des ports dits de "ultramar", c'est-à-dire habilités par les autorités centrales à pratiquer de l'import/export et donc pourvus de services douaniers, d'équipements modernes et de quais en dur susceptibles d'accueillir des navires maritimes : Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Bahía Blanca, San Nicolás, Montevideo. Mar del Plata, Concepción, Quequén et Diamante sont également mis en chantier durant cette période. La troisième, 1914-1930, se caractérise par la poursuite du programme d'équipement des ports de commerce extérieur et de la structuration du réseau de cabotage. Ainsi, en moins d'un siècle, une hiérarchie portuaire s'était mise en place.

Cette structuration des rives trouve bien évidemment sa pulsation fondamentale dans un arrière-pays qui peu à peu, s'organise autour de la production de vracs agricoles grâce au mouvement de colonisation des terres. Ainsi, les fondations de colonies agricoles puis de villes-relais, accompagnent les constructions d'infrastructures portuaires.

Par exemple, on attribue généralement le développement agricole de l'Argentine à la région de Santa Fe, localité où Don Aaron Castellanos est autorisé en 1855 à installer quelque 300 colons, au lieu-dit de Colonia Esperanza. Trois ans plus tard, on recense la présence de plus de mille colons. Dès 1880, on compte l'arrivée dans le petit Puerto Colastiné, situé quelques kilomètres au nord de Santa Fe de 1 420 embarcations. Le petit embarcadère sert également pour les trafics de passagers à destination ou en provenance de Paraná. Il est relié par route à la ville de Santa Fe en 1886. à partir de 1888, des propositions sont faites pour construire à Santa Fe un port de "ultramar". Une loi est votée en 1889 et accorde la concession de la construction à la compagnie John Meiggs Sons & Co. Mais la crise financière de 1890<sup>27</sup> retarde les travaux qui finissent par être entrepris grâce à l'aide de l'Etat en 1903 (Loi n° 4249).

Il faut souligner le rôle essentiel joué dans ce processus d'équipement par les lignes de chemins de fer, tant dans la mise en place de réseaux d'hinterland que dans l'apport de capitaux, généralement britanniques, nécessaires à l'équipement des quais. Le port naturel de Puerto de Las Piedras devient celui de Villa Constitución lorsque la ville du même nom est fondée en 1858. Le port compte rapidement une zone de cabotage et une autre dite de "ultramar". En 1890, le port est connecté au réseau ferroviaire par la Compañía Gran Sur de Santa Fe y Córdoba et relié aux localités voisines de Rufino, La Carlota, Río Cuarto. Les exportations de céréales augmentent en même temps que les importations. Ces dernières, essentiellement du matériel nécessaire à la construction de voies de chemin de fer, diminuent à mesure que le réseau s'achève. En 1895, l'entreprise de chemin de fer "Ferrocarril Central Argentino" obtient par la loi n° 3287, l'autorisation de réaliser des travaux d'expansion du port.

Dès 1900, cinq lignes de chemin de fer arrivent à Rosario et connectent le port aux villes de Buenos Aires, Santa Fe et Bahia Blanca. Toutes participent au drainage de l'hinterland et au succès rapide du port en terme de trafics (voir encadré). Ce drainage s'effectue le long de l'axe fluvial par toute une "grappe" portuaire connectée aux diffé-



### La construction du port argentin de Rosario

La décision de construire des installations portuaires à Rosario est prise le 18 mai 1855 sur proposition de Don Eduardo Hopkins. Une société d'exploitation était créée le jour du début des travaux : la Sociedad Muelles de Rosario. Le 28 août 1855, un navire nord-américain est autorisé à débarquer du sucre et des pièces de bois à Rosario. C'est l'acte de naissance d'un grand port.

Avant la construction d'un port moderne en 1903, Rosario est un organisme rudimentaire du point de vue de ses installations. Cité par Soline Alemany, Georges Hersent, futur directeur de la Société du Port de Rosario, créé en 1903, fait la description suivante des premières installations : " Le port actuel est principalement situé en amont de la ville même. C'est un mouillage naturel où les navires viennent s'aligner le long d'une falaise à pic ou " barranca ", sorte d'immense muraille d'argile et de tosca qui s'élève presque verticalement à 25 m au dessus du niveau de la mer. Les chargements des sacs s'opèrent très simplement par l'action de la gravité au moyen de canaletas (gouttière) ou couloirs de bois reposant sur deux cables d'acier réunissant le haut de la barranca au navire " (S. Alemany, 1980, p. 126).

En 1856, on enregistrait les allées et venues de quelques 611 navires le long des falaises de Rosario pour l'embarquement de 16 297 t. et le déchargement de 7 826 t. Le Général Urquiza autorise en 1859 la construction d'un môle de bois et accorde au port le statut de douane de la Confédération. Ce sont les sociétés de chemin de fer qui équipent ensuite le port de nombreux hangars et d'accès modernes. En 1869, on dénombrait un mouvement de 1 900 embarcations pour un trafic d'environ 500 000 t.

Le premier embarquement de céréales (4 500 t.) à Rosario est effectué en 1878. Pendant la Guerra Grande, le port est le point de ravitaillement des forces brésiliennes. De la même façon, il est celui des forces britanniques lors de la Guerre des Boers en Afrique du Sud.

Dès 1875, Rosario assure 16 % des importations nationales, 5 % des exportations. Le port est alors équipé de 2 500 m de quais. En 1878, des propositions sont formulées pour agrandir la zone portuaire. Des contrats sont passés mais la plupart ne sont pas respectés et de nombreux chantiers ne sont pas terminés. Il faut la mobilisation et toute la détermination de la communauté locale, à travers le Centro Comercial de Rosario et la " Asociación Popular Canalización de los Ríos y Puerto Rosario ", pour que le gouvernement se décide à légiférer. La loi n° 3855 du 20 décembre 1899 autorise la concession de la construction d'un port moderne.

En effet, l'explosion démographique que connaît la ville dans la seconde moitié du siècle - entre 1858 et 1900, la population de Rosario passe de 9 758 à 112 113 habitants - lui confère un nouveau statut dans la hiérarchie urbaine argentine. L'absence d'un port moderne est considéré, aux yeux de la communauté locale, comme une anomalie. Aussi, la construction du port de Rosario apparaît également comme une nécessité sociale, une revendication.

Cette indécision doit être d'abord rapprochée des difficultés financières que connaissent les pays de la Plata, suite à la crise des marchés des matières premières de 1890 (voir chapitre 2). Ensuite, il faut souligner que la construction d'infrastructures portuaires soulevèrent de vifs débats au sein des assemblées parlementaires. D'un côté, les partisans de l'investissement public défendent l'idée que l'activité portuaire d'Etat participe à l'élaboration de la souveraineté nationale. C'est le cas du député Emilio Mitre pour qui, " l'adjudication d'un service public de cette nature à une entreprise particulière gérée par des actionnaires étrangers représente quelque chose qui implique une renonciation à l'intégrité des fonctions gouvernementales du pays " (E. Mitre cité par S. Alemany, 1980, p. 129). De l'autre, les libéraux, comme le Ministre des Travaux Publics de l'époque, Emilio Civit, défendent la libre entreprise et l'équilibre budgétaire d'un Etat sans moyens.

Enfin, la décision de construire un port à Rosario peut être vue comme une volonté de déconcentrer les opérations commerciales du pays et représente à ce titre un argument contre le centralisme portegne. En 1885, le port de Buenos Aires est creusé. Il reçoit 87 % des importations de l'Argentine, et rassemble 55 % des expéditions. Le monopole presque exclusif des importations se vérifie jusqu'en 1940, date à laquelle l'organisme capte 87 % des flux entrant dans le pays. Or, à la fin du XIXe siècle, Rosario est le premier port céréalier d'Argentine. Il expédie en 1896 : 612 422 tonnes ; en 1899 : 1 270 817 tonnes ; en 1903 : 1 634 926 tonnes.

C'est la solution de la concession qui fut finalement choisie : loi n° 3885. Dès lors les choses s'enchaînent rapidement. L'appel d'offres fut établi le 10 sept 1900 et l'attribution du marché le 10 décembre 1901. Le contrat fut signé le 16 octobre 1902 avec les sociétés françaises Hersent & fils et Schneider Cie. La première réalisa également les travaux de construction des ports d'Anvers, de Bordeaux et de Lisbonne. Dès la signature du contrat, la Société du port de Rosario était créée avec un siège social à Paris. Elle était dirigée par Georges Hersent.

Ces contrats étaient particulièrement avantageux. La société concessionnaire bénéficiait d'un quasi monopole sur les opérations à quai et avait la possibilité de prélever des taxes sur le mouillage, le stockage, le stationnement et la circulation de marchandises dans un périmètre de 12 km autour de la zone portuaire.

En revanche, le contrat stipulait que le port devait atteindre un trafic annuel de 2,5 millions de tonnes (Mt) en 1930. Le port moderne commença à fonctionner en 1905. Dès 1908, il enregistrait un trafic de 3,5 Mt, de 4 Mt en 1920, de 6,8 Mt en 1927. Très vite, les capacités du port apparaissent comme insuffisantes. Aucun agrandissement ne fut cependant accepté par le gouvernement malgré la multiplication des propositions d'agrandissement. En 1942, la concession prenait fin et le port passait sous le contrôle de l'Administration Nationale des Ports.

Source : S. Alemany, 1980; G. Colombo, 1991 ; S. Corsi, 1981 ; ENAPRO (Ente Administrador Puerto Rosario), 1994.

rents domaines agricoles par des voies ferrées. La technologie de l'époque et la forme inachevée des premiers réseaux en construction favorisent le développement d'une multitude d'organismes portuaires, proches de leur hinterland. Les productions du Chaco et de Formosa sortaient par les ports de Pilcomayo, Formosa, Bermejo, Las Palmas, Barranqueras.

Dans les années vingt, des combinaisons ferro-fluviales sont initiées et de véritables centres logistiques se mettent en place. Grâce au développement de ces combinaisons bimodales, Formosa et Barranqueras captent les productions des provinces de Salta et de Jujuy. En 1928, "The Argentine Navigation Co Ltd" réalise ces types de connections à Santa Fe pour les productions de Tucumán. La compagnie maritime obtient même de l'Administración de Ferrocarriles del Estado l'exploitation de certaines lignes. Par la suite, elle développe à partir du port de Santa Fe la desserte de la province de Santiago del Estero pour les trafics de charbon et de bois, puis les liaisons avec la province de San Juan pour le vin.

Le chemin de fer favorise également l'apparition de nouveaux domaines agricoles et, d'une manière générale, l'extension des zones cultivées. Du coton et de la canne à sucre sont produits le long des lignes Metán-Barranqueras et Embarcación-Formosa. Le fait que le port de Formosa offre des solutions logistiques modernes aux chargeurs n'est pas étranger à de tels développements.

### **c. L'apport fondamental de la propulsion à vapeur**

Ces solutions logistiques modernes n'auraient pu voir le jour sans l'élan insufflé par les milieux armatoriaux dans la seconde moitié du XIXe siècle. Car le système portuaire n'aurait bien évidemment pas pu se transformer de la sorte sans son corollaire : le navire. Si l'axe du Paraná joue un rôle majeur dans la structuration de l'espace platéen, c'est la révolution technologique de la vapeur qui offre à la région un véritable tournant économique. La marine à voile, efficace, sur le long cours océanique jusque dans les années vingt, est de moindre efficience en matière de navigation fluviale. Jusque dans les années 1860-1870, le commerce sur le fleuve Paraguay s'effectue par des petites unités à voile. Elles accomplissent le voyage depuis Montevideo jusqu'à Corumbá en trente ou quarante jours à la descente et en deux ou trois mois à la remontée (G. Colombo, 1991).

Le développement du steamboating déclenche de multiples initiatives locales d'aménagement des rives par des capitaux d'origine privée. Et si le système fluvial du Paraná-Paraguay-Uruguay, associé aux vastes plaines pampéennes, offre un milieu de développement particulièrement favorable aux économies de la région, c'est l'aventure entrepreneuriale de la navigation dans le bassin de la Plata entre 1850 et 1940 qui rend possible leur essor. Dans sa théorie de la croissance économique, W. Rostow accorde d'ailleurs une place prépondérante à "l'esprit d'entreprise" qui selon lui, est une condition essentielle du "démarrage" économique d'un pays.

"Il est évident que le démarrage implique nécessairement l'existence et la vitalité d'un groupe social qui soit prêt à accepter les innovations. (...) Il est indispensable que des hommes, poussés par tel ou tel mobile, s'aperçoivent qu'il est possible et utile d'entreprendre des investissements de capitaux (...).

D'une manière générale, c'est le paysan propriétaire qui est l'entrepreneur en agriculture. Le démarrage exige donc la présence d'une classe de paysans désireux et capables de tirer parti des possibilités que leur offrent les techniques nouvelles, la réforme agraire, les moyens de transport et les modes d'organisation du marché et du crédit" (W.W. Rostow, 1963, pp. 82-84).

La première innovation concerne l'organisation même du transport. Guillermo Brown est le précurseur des liaisons régulières dans l'estuaire. Il fait l'acquisition en 1825 de la goélette *Industria* et assure des services réguliers de transports de marchandises et de passagers entre les deux rives, trafics qui furent interrompus par les troubles liés aux guerres d'indépendance.

C'est le navire anglais *Druid* qui inaugure les premiers essais de propulsion à vapeur dans le Río de la Plata en 1825, entre Riachuelo et San Isidro au large de Buenos Aires. Ce nouveau mode de propulsion apparaît très vite comme le moyen idéal d'assurer des services réguliers entre les différentes villes du bassin. Brown voit dans ce nouveau mode de transport un moyen non seulement "para atraer el comercio, sino para defender la integridad de la República" <sup>28</sup> (G. Brown cité par G. Colombo, 1991, p. 32). Le premier navire à vapeur sud-américain est donc fort logiquement à vocation militaire. Il s'agit de la canonnière paraguayenne *Tacuary*. Elle est inaugurée lors d'un voyage, Londres-Asunción par le président Solano López.

Le Brésil est convaincu assez rapidement de l'efficacité de ce nouveau mode de propulsion. Il fait l'acquisition en 1860 du navire à aubes le *Marqués de Olinda*. Grâce à cette unité, le premier service de navigation à vapeur se met en place entre le Brésil et l'estuaire de la Plata. En 1864, le navire est arraisonné par les forces paraguayennes et fournit le prétexte aux Brésiliens pour lancer la guerre de la Triple Alliance. À la fin de la guerre, la "Compañía de Navegación a Vapor Brasileira" était fondée à Rio de Janeiro.

La navigation commerciale à vapeur prend véritablement son essor à partir de 1860, lorsque, progressivement, le climat se détend entre les différentes nations du bassin, et que des modes de gouvernement d'inspiration libérale favorisent les initiatives privées en matière d'entreprises commerciales.

#### **Le cas de la Compañía Argentina de Navegación Doderó SA**

En 1883, Nicolas Doderó, jusque-là employé dans le bureau de Montevideo de l'Agence maritime Maumus entre dans le capital de la société et devient associé. Six ans plus tard, l'Agence maritime Maumus & Doderó installe un bureau dans le port de Rosario qui offre à l'époque de bonnes perspectives de développement (voir Encadré n° 1). Luis Doderó succède à son père en 1910 et rachète la totalité des parts de Maumus deux ans plus tard pour fonder l'actuelle agence Doderó.

Entre 1900 et 1914, l'agence travaille essentiellement pour des compagnies italiennes qui assurent des services mixtes : vrac à l'embarquement, passagers au débarquement. Ces trafics sont à mettre en relation avec les vagues d'immigration qui touchent le bassin de la Plata depuis la fin du XIXe siècle.

Pendant la guerre de 1914, Luis Doderó s'essaye au métier d'armateur. Il fonde à New York, comme beaucoup d'autres à l'époque, une compagnie neutre de navigation : la *Oriental Navigation Corporation*. Il fait l'acquisition de plusieurs unités. Mais le gouvernement argentin interdit aux navires battant pavillon national de commercer avec les pays en guerre. Les bateaux de Doderó passent sous différents pavillons, notamment uruguayen, et exploitent des lignes transatlantiques, comme par exemple la ligne New York-Bordeaux-Le Havre.

Avec le retour aux affaires des grandes compagnies internationales en 1918, beaucoup de ces compagnies nord-américaines improvisées opportunément pendant la guerre cessent leur activité faute de compétitivité. La *Oriental Navigation Corp* est dissoute en 1924.

À la fin du XIXe siècle, le trafic fluvial platéen était le domaine de la *Sociedad de Navegación a Vapor Nicolás Mihanovich*. Depuis sa création en 1897, la compagnie n'avait pas cessé de

racheter les flottes de petits armateurs ou des sociétés en difficulté comme, par exemple, les Mensajerías Fluviales a Vapor de Saturnin Ribes ou la compagnie La Platense, que la multiplication de la concurrence à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la crise de 1890 avaient fortement ébranlées. Le début de la fortune de Mihanovich dont les installations se situaient sur l'île Maciel sur la rive sud du Riachuelo, s'était établi, à partir de 1871, sur l'exploitation des barges de débarquement et d'embarquement des marchandises sur les navires de haute mer dans le port de Buenos Aires.

Grâce à la croissance de sa flotte, la compagnie propose, dès 1908, des services réguliers à partir des principaux ports de la région : Asunción, Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Salto, Montevideo, Carmelo etc.

Devant l'augmentation générale des trafics dans la région, Mihanovich décide d'augmenter son capital. C'est en Europe qu'il trouve suffisamment d'appuis pour fonder The Argentine Navigation Company dont le siège est à Londres.

Les activités de la famille se diversifient et son fils fonde à Colonia la Sociedad del Real de San Carlos, qui préfigure la fonction touristique de la petite station uruguayenne. Le site est équipé d'une place de tauromachie, d'un casino, d'un hôtel et d'un quai de 300 mètres pour accueillir les navires à passagers dont le flux est garanti par les liaisons entre Buenos Aires et Colonia. Les problèmes de navigation liés aux hauts fonds de l'estuaire obligent à une réflexion technique sur les navires utilisés. En 1914, les deux premiers navires à turbines Ciudad de Buenos Aires et Ciudad de Montevideo arrivent dans le Río de la Plata pour des services réguliers entre les deux rives.

Depuis 1903, il milite activement pour l'adoption par le gouvernement argentin d'un code du cabotage national, finalement adopté en 1910.

Tout au long de la guerre de 1914-1918, les forces alliées cherchent les plus grands nombres de cales neutres encore disponibles. Mihanovich reçoit ainsi plusieurs offres intéressantes pour l'achat de quelques navires qu'il décide de vendre. Le débarquement des équipages provoqua les premières agitations sociales sur les quais argentins. Pour préserver son patrimoine, Mihanovich décide brutalement de vendre toutes ses actions.

Un consortium allié se constitue en 1917 et achète la totalité des actifs de la Argentine Navigation Company. Luis Dodero en devient le Directeur-général. La compagnie offre des services de cabotage (messengeries et marchandises) sur l'ensemble des fleuves navigables. Elle assure également des liaisons avec les ports de la côte sud de l'Argentine jusqu'en Patagonie ainsi qu'avec quelques ports brésiliens des Etats du Rio Grande do Sul, du Paraná et de Santa Catharina.

Jusqu'en 1923, Dodero ne possède que 20 % des actifs de la Compagnie de navigation dont la majorité est détenue par des capitaux britanniques. A partir de 1925, Dodero fait des tentatives pour acheter l'ensemble des actions, ce qu'il obtient en 1930. Le siège social de la Compañía Argentina de Navegación Dodero SA est transféré à Buenos Aires.

Entre 1930 et 1932, la crise provoque une diminution des trafics et une concurrence accrue entre les compagnies présentes sur les côtes sud-américaines. Dodero choisit cette période pour investir et rachète des navires de mer, afin de déloger un certain nombre de compagnies étrangères, notamment suédoises, des trafics sud-américains. Dans la même logique de stratégie commerciale, Dodero participe activement en 1933 à la création d'une conférence de fret qui regroupe des armements brésiliens et argentins. A partir de 1935, la compagnie contrôle 40 % des trafics argentino-brésiliens. Des essais de lignes régulières sont entrepris sur la desserte du Chili et du Pérou.

En 1938, devant les menaces d'un nouveau conflit mondial, Dodero achète deux navires pétroliers britanniques afin de satisfaire l'approvisionnement national : les Los Pozos et Juncal. Ainsi, l'entreprise se diversifie et assure une grande variété de services dans une certaine idée de garantir la pérennité de l'activité maritime et fluviale à l'échelle nationale. Le principal problème de la navigation fluviale, nous l'avons dit plus avant, est le faible niveau d'eau durant les périodes d'étiage. La compagnie arme en 1931 un remorqueur de balisage et d'assistance, le Lago. Il officie également comme station de radio et comme sondeur à partir de 1932. Il navigue en permanence sur le fleuve afin de baliser en fonction des besoins (les conditions de navigation sont particulièrement changeantes sur les fleuves Paraná et Paraguay, en fonction des courants et des déplacements de bancs de sable) et prévient les capitaines des différentes évolutions des chenaux de navigation.

Autre problème, autre solution. Le problème de navigation sur le haut Paraná est lié aux rapides d'Apipé. Un navire, El Esplador, est affecté spécialement à cette tâche. C'est un navire qui en permanence se trouve au milieu du fleuve et qui aide, grâce à un cabestan à vapeur, les barges chargées à remonter les rapides.

En 1941, la Compañía Argentina de Navegación Dodero S.A. est nationalisée.

*Source : G. Colombo, 1991 ; différents articles d'Emilio Cazala parus dans le quotidien uruguayen El País.*

Fondée par un groupe d'entrepreneurs de Salto (Uruguay) en 1859, la "Compañía Salteña de Navegación a Vapor" fait figure de pionnière en matière de navigation à vapeur dans le bassin. Ses deux navires construits par des chantiers britanniques, le Salto

et le Montevideo, transportent plus de 12 794 passagers entre 1860 et 1861 (J. A. Duprey, 1998). Après avoir fait l'objet d'une réquisition pendant la Guerre Grande, la compagnie dirigée désormais par le seul Saturnin Ribes, devient la "Mensajerías Fluviales a Vapor". Une forte concurrence anime le secteur d'activité à la fin du XIXe siècle. En 1882, "La Platense", une filiale du groupe Chargeurs Réunis, est créée : elle fait construire en Grande-Bretagne deux navires à aubes, l'Apolo et le Minerva qui sont affectés sur des lignes à passagers dans le Río de la Plata<sup>29</sup> et sont considérés à l'époque comme des navires de luxe. La Platense concurrence pendant longtemps les Messageries mais la crise de 1890 conduit à sa liquidation et sa vente au groupe Mihanovich (voir encadré), qui finit également par absorber celle de Saturnin Ribes. La compagnie de Nicolás Mihanovich, encore concurrencée sur les liaisons Buenos Aires-Montevideo par la "Argentina Compañía General" de Navegación, doit faire face à des compagnies relativement puissantes dans la région. Avant 1910, La Marina Mercante Argentina SA comptait huit vapeurs fluviaux en activité dans le bassin, en plus d'une flotte de remorqueurs et de barges, ainsi qu'une série de navires affectés au cabotage côtier.

Initiée par "La Platense", la navigation sur le haut-Paraguay commence par des services entre Asunción et Buenos Aires. Reprise par Mihanovich, la compagnie de navigation maintient les mêmes lignes tout en développant les rotations. En 1906, les vapeurs Corumbá et Asunción, rapides et confortables, initient une liaison bi-hebdomadaire entre Corumbá et Buenos Aires. La ligne est rapidement complétée par un service hebdomadaire avec correspondance à Asunción. En 1922, des services postaux et de passagers entre Buenos Aires et Asunción sont effectués deux fois par semaine, bientôt trois, tandis qu'une liaison hebdomadaire est affectée aux marchandises.

Sur le haut-Paraná, "The Argentine Navigation" (voir encadré) propose des services entre Corrientes et Posadas. Il s'agit d'une manière générale de services voyageurs connectés sur les lignes régulières entre Asunción et Buenos Aires. Les trafics de marchandises s'effectuent sur des barges fluviales à l'aide de remorqueurs de taille modeste. Pour franchir les rapides d'Apipé et de Carayá, les barges sont généralement tractées à l'aide du cabestan à vapeur de l'Espiador, qui mouille en permanence au milieu du fleuve. Jusqu'en 1924, les navires ne transportent essentiellement que les personnels des grandes plantations ou les ouvriers des grandes entreprises de travaux publics. Le 25 mai 1924, la compagnie diversifie cependant ses activités et inaugure un hôtel à Iguazú, dont les chutes connaissent un développement touristique qui ne se dément pas depuis la construction, en 1902, de l'hôtel Cataratas du côté brésilien<sup>30</sup>. Une ligne de croisière est mise en place. C'est le Corumbá qui l'effectue, en transportant une centaine de passagers à chaque voyage.

D'autres compagnies viennent concurrencer l'initiative de Luis Dodero. La "Francisco Mendes y Escalas", créée pour l'occasion, construit à son tour un hôtel à proximité du célèbre site, mais du côté paraguayen, et organise des liaisons depuis Posadas. En 1927, une nouvelle unité est commandée par l'Argentine Navigation Company pour assurer des services de luxe : l'Iguazú, qui jusqu'en 1961 constitue le navire le plus moderne de la flotte de navigation sur le haut-Paraná, est spécialement conçu pour circuler en dépit des périodes d'étiage.

#### **d. La production d'un espace organisé**

Dans cet espace circulatoire que devient progressivement le bassin de Plata, on distingue deux domaines : celui, d'abord, des grandes compagnies nationales transatlantiques, qui disposent d'une capacité financière suffisamment importante pour entretenir une flotte fluviale et opérer des diversifications d'activité ; celui, ensuite, de petites compagnies spécialisées dans la navigation fluviale et dédiées pour la plupart à des services de proximité et la desserte d'arrière-pays situés dans les parties amont du bassin. Ainsi, on note la présence, dans les années vingt, de plusieurs compagnies sur le fleuve Paraguay et dans le haut-Paraná : les argentines *Compañía Argentina de Lanchas*, *Murchison*, *La Rosarina SA*, *Lottero y Ulgade*, les paraguayennes *Compañía Carlos Casado* et la *SA Carabelas*. De nombreuses unités à moteur sont également exploitées individuellement par des propriétaires indépendants.

Cette multiplicité de l'offre répond à la croissance des productions primaires régionales, qui connaissent dans les années trente un développement remarquable dans les provinces argentines de *Misiones*, *Corrientes*, *Sante Fe* et *Entre Ríos*, sans oublier les exportations du Paraguay et du Mato Grosso brésilien, dont les réexpéditions engendrent, dans les ports du bas-Paraná, des flux aussi considérables que variés : du bois, de l'herbe à Maté, du cuir, des huiles, du minerai, des plumes rares, du tabac, du caoutchouc (G. Colombo, 1991). Les liens étroits, et presque vitaux, entre l'Argentine et le Paraguay conduisent à la création, en 1928, de la Chambre de Commerce argentino-paraguayenne, avec des bureaux à Asunción et à Buenos Aires. La navigation sur le Río Uruguay, qui drainait une grande partie de la Mésopotamie argentine et du Río Grande do Sul, connaît rapidement la concurrence des réseaux ferroviaires "branchés" sur les capitales de l'estuaire : elle s'éteint progressivement à partir des années vingt et son agonie se prolonge encore aujourd'hui.

Ce partage de l'espace, entre un domaine fluvial d'acheminement et un domaine océanique d'exportation, perdure tant bien que mal jusqu'aux années cinquante. Son organisation, comme son évolution, résultent de la combinaison de plusieurs facteurs : la croissance de la taille des navires, la navigabilité des fleuves, l'évolution des marchés de matières premières, et l'amélioration progressive des dessertes terrestres, en particulier la route. On peut donc parler du bassin de la Plata comme d'un système, progressivement construit sur la période 1860-1940, avec ses nœuds, son réseau, ses acteurs, et dont l'emprise spatiale est fonction d'une logique productive.

Dans les années cinquante, sous le double effet de la crise et de l'arrivée au pouvoir de régimes populistes à tendance nationaliste, cette logique entrepreneuriale d'organisation de l'espace se transforme en diverses stratégies nationales de maîtrise territoriale. Bien sûr, ce changement n'est pas brutal, et le processus s'étale largement dans le temps. Il dépend, entre autres choses, des mesures prises dans chaque pays en matière de nationalisation des infrastructures de transport qui, en général, s'opèrent à la fin des contrats de concession. Cette évolution est également fonction de la promulgation de lois dites protectionnistes, qui apparurent dès les premières grandes crises des économies régionales de 1875 et de 1890. Que les lois argentine et paraguayenne sur le

cabotage national soient respectivement promulguées dès 1910 et 1914, donne une idée de l'amplitude temporelle de ce changement d'orientation politique.

Politique, voire idéologique, le métier l'était déjà, l'activité maritime et portuaire se faisant régulièrement l'écho du climat entre les Etats nations de la région, où la prospérité du début du siècle participait à l'émergence de sentiments d'appartenance nationale. Lors de la crise du Chaco (1932-1935), qui fait suite à la découverte de pétrole dans des zones revendiquées par la Bolivie (soutenue à l'époque par la compagnie pétrolière nord-américaine, Standard Oil), la solidarité des milieux armatoriaux argentins avec le Paraguay fut sans équivoque. "Cuando se terminó la guerra con el triunfo de Paraguay, hubieron fiestas en su capital, en las que la empresa (Dodero) volvió a demostrar su adhesión fletando cuatros unidades con pasaje completo de Buenos Aires a Asunción. Los turistas argentinos agasajaron con un banquete al presidente Ayala y al mariscal Estigarribia" (G. Colombo, 1991, p. 45). Entre 1925 et 1930, l'acharnement de l'entrepreneur Luis Dodero à vouloir racheter aux Britanniques les parts de la compagnie de navigation, et sa volonté continue d'équiper sa flotte de navires de services pour faciliter la navigation fluviale, ne font pas seulement partie d'une stratégie financière : ce sont également des signes de l'engagement politique de l'homme, du sentiment pour l'armateur, d'être porteur d'une partie de la souveraineté nationale.

Terrains politiques, les ports le sont, d'une certaine manière : les revendications et l'agitation sociale que connaît l'Argentine dans les années 1919-1921 en témoignent. La propagande communiste et les mouvements anarcho-syndicalistes encouragent en effet, au sortir de la Première Guerre mondiale, des actions sur les quais, où la "Federación Obrera Marítima" (FOM) 31 organise la revendication. Les ateliers de métallurgie et les équipages suivent les consignes de grève et perturbent les activités pendant de longues périodes, paralysant de fait l'économie du pays. Ces tensions continues provoquent l'éclatement de la communauté portuaire en deux branches distinctes jusqu'aux années de dictature lorsque le problème syndical sera réglé par la force. En 1921, devant les grèves incessantes qui paralysent régulièrement les activités, certains personnels qualifiés (principalement les officiers et les chefs d'atelier) fondent leur propre représentation syndicale, l'Unión Obrera Marítima" (UOM), qui reçoit l'appui des agences et des armateurs.

Ces tensions, qui, d'une manière très schématique, opposent une vision libérale de l'activité à une vision étatiste, sont présentes dans d'autres sphères du secteur. Ainsi, Luis Dodero, pour s'en tenir à l'exemple argentin, doute du bien-fondé du procédé de concessions portuaires qui, selon lui, conduit à l'établissement de monopoles et peut s'avérer préjudiciable dans une perspective d'indépendance nationale. De vifs débats opposent les tenants de tel ou tel mode de gestion lors de la construction du port de Rosario (voir encadré n° 1). Pour Dodero, le fait de condamner le chenal d'attente Espinillo afin de favoriser les effets de chasse au pied des quais constitue une atteinte à la liberté de navigation sur le fleuve ainsi qu'à la liberté d'entreprise dans la mesure où les môles privés situés en aval connaissent assez rapidement des problèmes d'affouillement de leurs installations. Il évoqua même des raisons de sécurité. Les navires étaient

désormais obligés de mouiller dans le chenal et de faire face à de forts courants, sans parler des problèmes liés au stationnement des navires sur le fleuve (G. Colombo, 1991). Rappelons d'ailleurs qu'il fallut un décret pour obliger les armateurs à utiliser les installations officielles peu après la construction d'un port à Montevideo (1909).

Achevé sur le triomphe des idées libérales, le XIXe siècle est celui de la conquête d'immenses territoires, via la mise en place d'infrastructures modernes de transport. Il est également le siècle de la mise en œuvre d'un modèle néo-colonial basé sur l'investissement étranger et sur les systèmes de franchises et de concessions. Les vingt premières années du siècle suivant ne sont pas celles du rejet complet de ce modèle, mais celles de sa partielle remise en cause à travers l'émergence d'un sentiment national dont les milieux maritimes et portuaires se font les échos.

#### **e. L'affirmation des États nations**

Les pays de la Plata présentent au début du XXe siècle des économies dites primaires et exportent quantité de matières premières. Argentine et Uruguay sont spécialisés dans les produits agricoles, le Brésil dans des productions tropicales, la Bolivie dans l'exploitation minière, tandis que le Paraguay se referme peu à peu sur lui-même<sup>32</sup>.

L'insertion internationale des principaux pays de la Plata s'établit donc d'abord selon un mode de dépendance économique vis-à-vis des nations de l'Atlantique Nord d'où ils importent les savoir-faire via les débarquements massifs de biens d'équipement. Cet ordonnancement se nuance dans les vingt premières années du XXe siècle durant lesquels les conflits qui surgissent en Europe, principal continent partenaire, auront indirectement un impact sur les constructions nationales sud-américaines. En effet, privés de leur marché d'approvisionnement en produits finis ou semi-finis, consacrés en Europe à l'effort de guerre, la plupart des pays de la Plata connaissent durant cette période des processus d'industrialisation (voir chapitre 4), les États s'y montrant plus entreprenants.

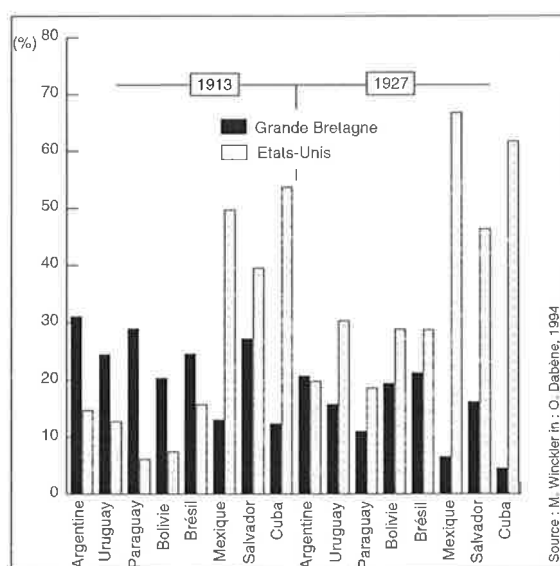
Entre 1880 et 1914, des oligarchies, constituées des "groupes économiquement dominants", évincent les caudillos\* du pouvoir central. Sous la bannière "ordre et progrès<sup>33</sup>", cette génération de politiques adopte une lecture positiviste des affaires publiques qui confère à l'État la recherche de la modernisation de la société. Ainsi, avant la guerre de 1914-1918, les régimes politiques des "despotes éclairés" et des "tyrans honnêtes" offrent-ils les conditions favorables à des bouleversements socio-économiques profonds (O. Dabène, 1994). Même si le clientélisme reste la règle générale, les régimes oligarchiques œuvrent à l'ouverture démocratique, en particulier dans les pays où une immigration européenne massive change la donne des revendications sociales. "La compression du niveau de vie des travailleurs après la Première Guerre mondiale, l'influence de l'anarcho-syndicalisme européen et l'effet de démonstration de la révolution russe eurent pour effet de provoquer de violents mouvements de protestation et de transformer les formes d'action collective. À partir des années vingt, la question sociale devint centrale. L'Uruguay, le Pérou, l'Argentine, le Brésil et le Chili furent les premiers touchés par la vague d'agitation sociale" (O. Dabène, 1994, p. 42). D'autre part, le contexte favorable à l'émergence d'industries nationales lors de la Première Guerre



mondiale renforce sensiblement l'insertion des pays du Cône sud dans le commerce international. En même temps que la prospérité "la Première Guerre mondiale offrit un motif de réflexion sur l'état de dépendance du continent. De fait, après la guerre, un débat s'engagea sur la question de savoir s'il fallait revenir aux anciennes pratiques libre-échangistes ou si l'Etat devait jouer un rôle plus actif dans la conduite du développement économique" (O. Dabène, 1994, p. 37).

Ainsi, au sortir du XIXe siècle, les pays de la Plata s'engagent de manière progressive sur la voie de réformes qui donnent à l'Etat un rôle de planificateur. Si les trajectoires historiques des pays platéens ne sont pas complètement dissociables de celles des pays riverains des Caraïbes, les manières, dont les Etats nations de la Plata se sont construits, présentent une certaine singularité. Leur fragile prospérité liée aux relations privilégiées qu'ils entretiennent avec le continent européen leur permet d'abord de se tenir à l'abri de l'influence directe des Etats-Unis (figure n° 4). Leur originalité réside ensuite dans une certaine idée de l'organisation de la société où l'Etat, anticlérical et interventionniste, se porte garant du progrès social.

**Figure 4 : Importations latino-américaines des Etats-Unis et de Grande-Bretagne rapportées au total des importations en 1913 et 1927.**



En Argentine et en Uruguay, les présidents Yrigoyen (1916-1922 et 1928-1930) et Battle (1903-1907 et 1911-1916) sont les ardents promoteurs d'un Etat entrepreneur et protecteur. Sous leur législature, de nombreuses réformes sociales sont adoptées, vers 1915 en Uruguay, entre 1912 et 1920 en Argentine : suffrage universel, protection du travail des mineurs, liberté syndicale, salaire minimum, droit de divorce, semaine de six jours et journée de huit heures (Uruguay), droit à la retraite et droit de grève. En Uruguay, on effectue de nombreuses nationalisations afin de combler la faiblesse des investissements internes liés à l'étroitesse du marché intérieur (voir chapitre II).

Les constructions nationales s'établissent toutefois de façon différente dans le cas de la

Bolivie et du Paraguay. Dans les années vingt, la situation tendue entre les deux pays, à propos de la région du Chaco, préfigure le conflit du même nom (1932-1935). Les Etats-nations se sont ici élaborés selon des logiques d'isolement dans un contexte de difficultés financières liées à une guerre trop coûteuse pour des économies fragiles. Privés de moyens pour garantir leur développement, les deux Etats plongent dans les difficultés politiques et sociales, et subissent rapidement l'influence de leurs puissants voisins argentins et brésiliens.

"(...) le bassin principal d'un fleuve est souvent le lieu de formation des peuples ou des Etats : ethno-genèse et morphogenèses territoriales (...)" (A. Chauprade, F. Thual, 1999, p. 511). Bien sûr, le bassin de la Plata n'a pas donné lieu à la constitution d'un seul et même Etat, au contraire. Nous avons parlé de "balkanisation" à son propos. Cependant, la lente construction de cet espace dans le cadre d'une logique productive a laissé en héritage l'idée de la communauté d'intérêts autour de la question de son aménagement. On l'a vu, la circulation de marchandises fut l'occasion d'intensifier les relations entre les différents Etats du bassin et de construire un vaste système dans lequel les acteurs privés, du monde entrepreneurial ou agricole, jouèrent un temps les premiers rôles. Dans le contexte des consolidations nationales, ces pratiques, liées en grande partie à l'activité de négoce, sont remplacées par les différentes décisions prises au titre des politiques extérieures menées par les Etats du bassin. La crise de 1929, la révélation d'antagonismes larvés entre les deux Grands du Cône sud, la priorité donnée aux aménagements hydroélectriques, concourent à l'agonie de la navigation fluviale et, d'une manière générale, à la faillite d'un système dont on oublie progressivement ce qui en construit les structures.

### **3. La dimension géopolitique du bassin de la Plata**

Les géopoliticiens allemands du début du siècle, comme Ratzel par exemple<sup>34</sup>, opposaient le concept de frontière fluviale à celui de l'état fluvial (A. Chauprade, F. Thual, 1999). Pour Raymond Prats (1980), le fleuve, utilisé comme limite inter-Etat, se trouve en effet détourné de la plupart de ses fonctions naturelles ; le cas sud-américain, a fortiori platéen, offre à ce titre un parfait exemple. "La promotion politico-militaire de ce genre de frontière n'est jamais allée de pair, jusqu'à présent et dans le meilleur des cas, avec leur épanouissement économique : ces cours d'eau à vocation multiple s'avèrent être des voies de transport quasi toujours mal équipées, des points d'irrigation par accident, des fossés à moindres ponts, en bref, des ensembles de très imparfaite collaboration inter-étatique, noyant, de ce fait, leurs immenses potentialités dans l'océan" (op. cit. p. 144).

Fleuve et frontière sont au cœur de la géopolitique platéenne. Celle-ci se construit selon deux étapes distinctes. D'abord, les fleuves constituent la base matérielle de la stabilisation frontalière au XIXe siècle. Le règlement des conflits continentaux, à partir de la fin de la guerre du Chaco, et la création en 1948 de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) conduisent ensuite à la promotion du concept de "frontière institutionnelle d'intégration".

Ce concept répond au constat pour le moins pessimiste établi par R. Prats dont les propos concernent avant tout la période qui nous intéresse désormais, 1940-1990<sup>35</sup>. Une rupture s'est opérée. Car au cours de la période précédente, 1860-1940, les fleuves, y compris frontaliers, sont le support d'un développement économique non négligeable.

En effet, c'est avec le changement d'orientation politique que connaît l'Argentine ou le Brésil à partir de la crise de 1929, vers des modes dits "populistes" de gouvernement, que la question de l'aménagement du bassin de la Plata commence à se poser en termes plus nationaux et étatistes qu'entrepreneuriaux. Cette réorientation conduit notamment à ce que Raymond Prats appelle la "vocation multiple" des cours d'eau. Dès les années vingt, afin de répondre au processus d'industrialisation en cours, le Brésil établit un programme ambitieux d'équipement hydroélectrique des parties amont des fleuves Paraná et Paraguay. On parle également à la même époque d'un projet argentin à Yaciretá. Le programme brésilien connaît son apogée en 1966 à la signature de l'Acte de las Cataratas, qui fixe les termes de la réalisation du célèbre barrage binational d'Itaipu (12,6 M Kw).

## **A. La rivalité argentino-brésilienne**

Comme on l'a vu à propos du Cône sud, le contexte politique devient peu à peu celui de l'affirmation puis de la confrontation des deux grandes puissances régionales : Argentine et Brésil. Il faut rapprocher l'origine de ce qu'Alain Rouquié appelle "la guerre des barrages" des grands cycles politico-économiques latino-américains : 1860-1930 : croissance extravertie ; 1930-1960 : industrialisation nationale ; 1960-1980 : internationalisation des marchés intérieurs avec développement des industries de biens de consommation durables ; à partir de 1980 : fin du modèle d'industrialisation par substitution aux importations, ouverture libérale des marchés intérieurs et intégration à l'économie mondiale (A. Rouquié, 1987).

Avec le populisme des gouvernements Peron (1943-1955) en Argentine et Vargas (1930-1954) au Brésil, c'est une certaine idée de la nation qui se met en place. L'affirmation de la souveraineté passe par d'ambitieux programmes d'industrialisation et de substitution aux importations, dans lesquels l'Etat devient l'acteur principal<sup>36</sup>. Ces conditions favorables trouvent leurs origines dans la crise de 1929 et le conflit mondial de 1939-1945. Aux difficultés sociales qui ouvrent les portes du pouvoir à des gouvernements souhaitant rompre avec l'ère libérale, donner la parole au "peuple" et créer une troisième voie à l'écart de celles établies par le monde occidental et le système soviétique, succède la fermeture des marchés traditionnels, qui conduit les nations platéennes à trouver dans l'industrie les voies de l'indépendance nationale. Relayés par des militaires, ces modes de gouvernement font largement appel au maniement de symboles dont certains secteurs "clés", comme ceux de la sidérurgie ou de l'énergie, sont les emblèmes.

"En Argentine, comme dans d'autres pays d'Amérique latine, les stratégies d'incorporation, d'intégration ou de cooptation de la classe ouvrière, qui furent appliquées pour répondre au défi posé par la question sociale, servaient une ambition de protection de l'ordre politique en place. Le populisme dans les années trente et quarante constitua une formule contradictoire. Il

s'agissait de préserver l'ordre oligarchique, remis en question par la crise du modèle exportateur, non pas en réprimant mais en intégrant les classes populaires aux régimes politiques. Une évolution pour empêcher une révolution, selon une expression maintes fois usitée. On conçoit aisément qu'une telle pratique du pouvoir ait eu amplement recours aux représentations symboliques. La manipulation de symboles - la "nation", le "peuple" - fut le pendant de l'absence de véritable changement. Le discours remplaça souvent l'action. Mais on imagine aussi combien la rhétorique populiste recelait de ferments déstabilisateurs" (O. Dabène, 1994, p. 65-66).

Dès 1941, le Président brésilien Getulio Vargas ébauche le projet sidérurgique de Volta Redonda et reçoit finalement l'appui des Etats-Unis dans cette entreprise, à laquelle ils étaient d'abord hostiles, en échange du soutien brésilien dans la guerre contre l'Allemagne : c'est un succès pour l'Estado novo<sup>37</sup>. Le Brésil des années cinquante couvre une grande partie de ses besoins d'acier, dont il compte toujours aujourd'hui parmi les grands producteurs mondiaux. La sidérurgie argentine trouve également ses promoteurs dans les milieux militaires des années quarante. Après la Seconde Guerre mondiale, un premier haut fourneau est construit dans les environs de San Salvador de Jujuy ; en 1947, le projet de "sidérurgie sur l'eau" est lancé dans le port de San Nicolás sur le Paraná et la SOMISA (Sociedad Mixta de Siderurgia Argentina) livre ses premières tonnes d'acier au début des années soixante. La symbolique de l'acier va de pair avec celle de l'énergie.

Les réalisations d'infrastructures dans le domaine énergétique procèdent, dans leur grande majorité, d'efforts de coopération internationale, qu'il faut replacer dans le contexte d'affirmation des Etats nations précédemment décrit. Ainsi, avec la construction des barrages hydroélectriques dans le bassin de la Plata, passe-t-on progressivement d'une phase d'isolationnisme à celle d'une coopération binationale obligée, support de la lutte d'influence que se livrent Argentins et Brésiliens dans la région platéenne

## **B. Emergence de la "frontière institutionnelle"**

En 1941, une première conférence internationale sur l'aménagement du bassin de la Plata réunit l'ensemble des protagonistes à Montevideo. Elle reste cependant sans suite, et il faut attendre la Déclaration commune de Buenos Aires du 27 février 1966 pour voir se créer le "Comité Intergouvernemental de Coordination" (CIC) et l'ébauche d'une volonté commune d'aménagement à travers "l'encouragement à la conclusion d'accords binationaux ou multinationaux mais d'esprit régional, c'est-à-dire se posant toujours comme objectif ou comme contrainte le développement harmonieux du bassin de la Plata (...) la reconnaissance à la fois d'une interdépendance liée au contexte de la Plata et d'une solidarité sans lesquels l'exploitation des potentialités à caractère régional s'avérerait impossible et l'interpénétration des flux économiques, inutile" (R. Prats, 1980, p. 151). à l'Acte de Santa Cruz de la Sierra de 1968, qui entérine de nombreux projets<sup>38</sup> d'intégration physique à caractère international, succède le Traité du Bassin de la Plata du 23 avril 1969, dont l'apport fondamental est de considérer l'entité fluviale comme un "système" et d'apporter les bases de son institutionnalisation : créa-

tion de la session des Ministres des Affaires étrangères et règle de l'unanimité, désignation du CIC comme organe permanent, durée illimitée du Traité.

Le Traité est complété par un véritable "Schéma Directeur" réalisé par la Banque Interaméricaine de Développement, qui propose la réalisation de 86 projets d'équipement parmi lesquels trois font, à ce jour, figures d'ouvrages remarquables : les barrages binationaux hydroélectriques d'Itaipu entre le Paraguay et le Brésil sur le haut-Paraná (1979-1991), celui de Yacireta entre l'Argentine et le Paraguay en aval du précédent (1979-1993)<sup>39</sup>, celui de Salto Grande entre l'Argentine et l'Uruguay sur le fleuve Uruguay (1974-1983), considéré comme la première grande réalisation binationale du Traité du bassin de la Plata en dépit de la construction quelques années auparavant de deux ponts autoroutiers entre les deux rives du Río Uruguay à la hauteur des villes uruguayennes de Fray Bentos et de Paysandú. Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix voient ainsi aboutir des processus dont la maturation aura été longue : la première réunion entre l'Argentine et l'Uruguay pour la réalisation d'un ouvrage sur le fleuve Uruguay date du 13 janvier 1938.

La longueur des réalisations en matière d'intégration physique dans le bassin de la Plata s'explique mieux par la rivalité argentino-brésilienne que par les difficultés financières ou la complexité des ouvrages à construire. Depuis la formulation des conceptions géopolitiques de l'Argentin Storni, *Intereses argentinos en el mar* (1916) et de l'Espagnol Badía Malagrida, *Factor geográfico en la política hispanoamericana* (1919), un certain "panplatéenisme" était latent dans le milieu politique argentin. Cette utopie territoriale, basée sur l'idée d'une communauté ethno-linguistique directement héritée de la Vice-Royauté de la Plata, avait tout pour faire du Brésil "l'ennemi naturel" ; ce dernier redouta pendant longtemps l'unification du monde sud-américain hispanophone. Cet antagonisme fonde tout ou partie des relations entre les deux Grands durant l'essentiel du XXe siècle. Il a des racines anciennes : depuis la fondation de Colonia del Sacramento par les Portugais au début du XVIIe siècle, le Río de la Plata et son aire d'influence sont devenus une frontière conflictuelle, "el rimland del cono sur atlántico ; con expresión nuestra en el "cinturón de quiebra" entre las potencias rectoras de aquel entonces : España y Portugal"<sup>40</sup> (B. Quagliotti de Bellis, 1990, p. 136).

Dans la logique libérale de Storni, l'Argentine ne peut trouver d'autres modes d'insertion internationale que celui de la valorisation maximale de son potentiel maritime. Cette conception répond bien évidemment au modèle agro-exportateur alors en vigueur et fait de l'espace platéen, foyer originel du développement agro-industriel argentin, un espace forcément vital. Dans un style "hispano-américaniste" plus radical, qui oppose la doctrine Bolívar à la celle de Monroe, Badía Malagrida va beaucoup plus loin. Il propose la formation d'une Confédération de la Plata, dès lors hispanophone, qui unirait l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay et le Sud-Est bolivien - le reste de la Bolivie étant partagé entre deux autres Confédérations, celle du Pacifique et celle du Brésil. La proposition implicite de l'auteur est le recentrage du Brésil sur son bassin amazonien. "La localización geográfica de las industrias ha de tener lugar, preferentemente, hacia el interior de las cuencas fluviales, y su prosperidad depende de la articulación de las mismas

con el mar, merced a un sistema ferroviario adecuado" <sup>41</sup> (C. Badía Malagrida, 1919, p. 417, cité par A. Sanchez Gijón, 1990, p. 71).

Les Brésiliens comprennent rapidement l'intérêt de localisations industrielles guidées par une articulation efficace des dessertes intérieures avec le littoral, de préférence celui qui s'étale depuis Rio Grande jusqu'à Belém. Pour le géopoliticien brésilien Mario Travassos<sup>42</sup>, s'il est incontestable que l'espace sud-américain s'organise de façon méridienne, en deux ensembles distincts, le bassin de l'Amazone et celui de la Plata, l'un comme l'autre présentent la particularité d'avoir des frontières "vives" - entendons ici évolutives. Ce n'est évidemment pas du goût des Argentins. Pour Travassos, le bassin de la Plata possède deux points d'équilibre : au Nord, le triangle Cochabamba-Sucre-Santa Cruz de la Sierra ; au Sud, l'estuaire de la Plata, dans lequel peut être inclu le territoire uruguayen, qu'il considère "sentimentalement" acquis à la cause brésilienne (A. Sanchez Gijón, 1990). Son centre de gravité se situe dans le Mato Grosso do Sul, non loin de la frontière paraguayenne. La politique d'intégration physique menée par les Brésiliens au cours de la seconde moitié du XXe siècle n'aura de cesse de ramener ces trois points, considérés par la géopolitique brésilienne comme névralgiques, dans la sphère d'influence lusophone, afin de disputer l'éventuel leadership argentin dans ce que l'on admet comme le cœur du continent.

Cette "sourde lutte", pour reprendre la formule d'Hervé Coutau-Bégarie, trouve son expression dans l'escalade des accords de coopération binationale en faveur du développement de l'hydroélectricité. Si la Convention pour le bénéfice hydroélectrique des rapides de Salto Grande signée entre l'Argentine et l'Uruguay en 1946 apparaît comme un acte pionnier en matière de coopération binationale, c'est à partir du milieu des années cinquante que les actes et autres déclarations d'intentions se multiplient, matérialisant ainsi la rivalité argentino-brésilienne.

### **C. "Guerre des barrages" et réorientation des dessertes intérieures : l'apogée de la géopolitique de confrontation**

En 1958, la formation d'une commission mixte argentino-paraguayenne pour la valorisation des rapides de Yaciretá-Apipé, constitue la réponse argentine à l'accord paraguay-brésilien sur la valorisation des fleuves Acaraí et Mondaí, signé deux ans auparavant. à la Déclaration commune sur l'utilisation et le bénéfice du bassin du Río Uruguay signé en 1960 par le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay, succède l'année suivante l'Acte de Rio de Janeiro sur la création d'une commission mixte pour le développement de la Laguna Merín. En dépit de la crise diplomatique qui les oppose en 1965 à propos d'une bande frontalière de trois kilomètres, Paraguay et Brésil préfèrent signer l'Acte de la Cataratas afin de présenter un front uni aux Argentins avant le sommet régional prévu à Buenos Aires en 1967, qui devait mener à l'établissement du Comité Intergouvernemental de Coordination.

Tout ce jeu complexe de signatures, d'accords et de réunions, conduit à la formulation de deux grands projets hydroélectriques distants de quelques dizaines de kilomètres :

Itaipu et Corpus, que l'établissement de la clause du "préjudice sensible" <sup>43</sup> dans le Traité du Bassin de la Plata rendait toutefois incompatibles. Brésil et Argentine s'affrontent à ce sujet pendant les réunions des Nations Unies sur les Ressources Naturelles et l'Environnement de 1971 et 1972. L'Accord de New York de 1972 entre les deux parties établit un compromis que les Argentins jugent peu satisfaisant : l'obligation pour l'Etat qui entreprend les travaux de construction d'avertir les Etats susceptibles d'en subir les conséquences en leur fournissant le détail technique des ouvrages réalisés. En mai de l'année suivante, le Brésil prévient l'Argentine que le remplissage imminent du barrage d'Ilha Solteira sur le haut-Paraná, va sans doute perturber le régime du fleuve momentanément. Le Brésil annonce par la même occasion le lancement des travaux d'Itaipu. En juillet, l'Argentine dénonce l'accord de New York et signe en décembre avec le Paraguay le Traité relatif à la construction de Yaciretá.

L'offensive des deux Grands sur leurs proches voisins, et qui conduit à faire du Paraguay une sorte d'émirat hydroélectrique", concerne également la Bolivie, considérée par les géopoliticiens brésiliens comme un carrefour. La "guerre des barrages" trouve en effet son prolongement dans la lutte pour une réorientation des dessertes intérieures en direction des littoraux portuaires argentin, brésilien, voire uruguayen dans une moindre mesure.

La Bolivie participe à la fois au Pacte Andin, au Traité du bassin de la Plata et au Traité de l'Amazone, ce dont aucun autre pays sud-américain ne peut se prévaloir. La Bolivie orientale possède, à l'est, un long contact brésilien, au sud, une frontière avec l'Argentine. Un long déroulement frontalier avec le Paraguay sépare les deux géants sur ce contact du monde platéen avec la Bolivie.

Dans une logique de contrôle de l'amont de fleuves, qui confère au bassin de la Plata une nette orientation nord-sud, le défi de la diplomatie brésilienne vis-à-vis du contact bolivien fut de parvenir au contrôle du haut-Paraguay. Dès 1938, lors du règlement du conflit du Chaco, le Brésil s'empare de la zone de Corumbá et dépossède la Bolivie d'une grande partie de la marge droite du fleuve. En échange la petite République obtient du Paraguay l'autorisation de construire un improbable établissement portuaire dans la cuvette marécageuse de Puerto Busch, qui devint rapidement le "mythe" de la desserte fluviale de l'enclave bolivienne.

L'espoir de la navigation sur le Pilcomayo, fleuve frontalier entre la Bolivie et l'Argentine, disparaît lors des premières études de faisabilité. Dans sa projection atlantique, la Bolivie possède donc, jusqu'à un présent très récent, seulement deux possibilités d'évacuation sur son horizon platéen. Elles sont ferroviaires : la ligne La Paz-Salvador de Jujuy en direction de Buenos Aires et celle de Santa Cruz-Corumbá en direction de Santos.

Ainsi, relativement éloignée des préoccupations argentines - plus proches des questions paraguayennes - et méfiante vis-à-vis de l'impérialisme brésilien, la politique extérieure de la Bolivie sur la période est celle du maintien d'un fragile équilibre entre ses deux puissants voisins. convoitée pour ses réserves de gaz et de minerais, la Bolivie passe plusieurs contrats d'exportation avec les deux rivaux dans les années soixante-dix. Néanmoins les

initiatives brésiliennes en direction de la Bolivie se multiplient selon des modalités qui dépassent parfois le cadre coopératif défini par le Traité du Bassin de la Plata. Ainsi, lorsqu'en 1971 s'installe à La Paz une assemblée populaire, les militaires brésiliens sont prêts à intervenir pour faire de la petite République un protectorat.

Pour Sanchez Gijón (1990), la réorientation ouest-est du bassin était consommée au début des années soixante-dix par le formidable essor d'un réseau routier brésilien qui, depuis les rives atlantiques de Paranagua, de Santos et de Rio Grande, a progressivement dessiné trois grands corridors d'exportation jusqu'aux rives fluviales de villes argentines désormais "endormies". C'est entre 1957 et 1960 que s'achève, par exemple, la route entre Asunción et Paranagua via Puerto Stroessner, construite pour l'occasion, et qui participe activement à la colonisation de la région de la "triple frontière" dans la zone d'Iguazú (A. Schweitzer, 2000). à partir des années cinquante, la politique de coopération entre les deux pays conduit à la formation d'un espace transfrontalier "brésiguayen \*" caractérisé par l'arrivée massive de colons brésiliens. "Ils sont à peine 11 000 en 1969, mais 150 000 à la fin des années soixante-dix, et probablement 500 000 à la fin des années quatre-vingt-dix" (S. Souchaud, 2001, p. 21). L'initiative des barrages hydroélectriques ne faisait donc que parachever la suprématie du Brésil. Celui-ci "détient la clé des grands fleuves, c'est-à-dire la partie amont de leurs cours et l'on sait que ce n'est pas un mince avantage lorsqu'on évoque Corpus contre Itaïpu, parmi de multiples autres situations conflictuelles possibles" (R. Prats, 1980, p. 167).

Plus que la victoire de telle ou telle idéologie géopolitique, Antonio Sanchez Gijón retient de cette confrontation argentine-brésilienne, l'échec, dans leur politique de développement, des classes dirigeantes et sur lesquelles il porte un constat sévère.

"A principios de los setentas, el Brasil no solo había hecho esto sino que se proponía intervenir de modo directo en la cuenca física del Plata, para alterar condiciones esenciales de su curso mediante grandes obras hidroeléctricas. Gran parte de lo que había dicho Travassos, efectivamente, se había cumplido, ¿pero qué tenía que ver eso con sus oráculos sobre el triángulo económico Cochabamba-Sucre-Santa Cruz de la Sierra, situado en un país que, a pesar de sus cantadas riquezas, seguía siendo el más atrasado económicamente de Sudamérica ? (...) ¿O con el antagonismo Pacífico-Atlántico ? Más tenía que ver con las políticas seguidas en los países interesados, con la calidad de las elites, con el acierto o fracaso de las estrategias de desarrollo ; en fin, con el comportamiento político-social de las sociedades (A. Sanchez Gijón, 1990, p. 74).

*Au début des années soixante-dix, non seulement le Brésil l'avait déjà fait mais il se proposait d'intervenir directement sur les structures physiques du bassin de la Plata en altérant les conditions essentielles de son cours via les barrages hydroélectriques. Une grande partie de ce qu'avait dit Travassos, s'était effectivement accomplie. Mais qu'est-ce que ceci avait à voir avec ses oracles sur le triangle économique Cochabamba-Sucre-Santa Cruz de la Sierra, situé dans un pays, qui, malgré les éloges de ses richesses, restait l'un des pays sud-américains les plus attardés ? Ou avec l'antagonisme pacifico-atlantique ? Tout ceci était davantage en rapport avec les politiques suivies dans les pays intéressés, avec la qualité des élites, avec la réussite ou l'échec des stratégies de développement ; enfin avec le comportement socio-politique des sociétés.*

La mise en route de certains de ces "méga-projets" et surtout le retour à des gouvernements démocratiques au début des années quatre-vingt, consacrent le passage pro-



bablement définitif d'une "géopolitique de confrontation" à une "géopolitique d'intégration". Dans un bassin de la Plata, perçu comme un véritable laboratoire de coopération internationale, les protocoles des années soixante conduisent peu à peu à l'expérimentation des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Le retour à la démocratie des principaux pays du Cône sud, associé aux grands processus économiques de transnationalisation des années quatre-vingt, conduit à l'instauration en 1991 d'une zone de libre-échange dans le sous-continent, dont l'emprise territoriale correspond à l'emboîtement des deux structures spatiales précédemment définies : Cône sud et bassin de la Plata. Influencé par les politiques d'ajustement structurel prônées par le Fonds Monétaire International, le Mercosur, Marché Commun du Sud, illustre, dès sa mise en vigueur en 1995, un retour aux pratiques libérales de gouvernement dans les quatre pays membres : Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay.

S'inscrire dans le nouvel ordre mondial dessiné par les révolutions post-1989 en Europe de l'Est, amène logiquement les élites platéennes à réfléchir sur un nouveau mode de lisibilité internationale, largement dicté par la pensée libérale du monde occidental. "Resumiendo conceptos, consideramos que el problema clave en la proyección positiva del Cono Sur latinoamericano radica en mantener el impulso pragmático lanzado por los actuales gobiernos democráticos, dirigidos a romper falsos equilibrios caducas ansias de hegemonías, a favor de la construcción de un cuerpo político, económico, cultural y tecnológico que transforme a toda América latina en un interlocutor válido en las relaciones internacionales" (B. Quagliotti de Bellis, 1990, p. 146).

### **III. UN ESPACE EN COURS D'INTÉGRATION**

Le phénomène d'intégration économique participe d'un vaste mouvement de fond lié à la diffusion du modèle capitaliste dans le monde. Il trouve donc ses sources dans la défense du libre-échange par l'Angleterre victorienne et se prolonge dans la seconde moitié du XIXe siècle, lorsque meurtrie par le deuxième conflit mondial, l'Europe décide de se ménager un avenir commun et économiquement durable. En Amérique du Sud, l'idée d'intégration régionale, à travers la mise en place de zones de libre-échange et de programmes de coopération, est relayée par les économistes des Nations Unies installés à Santiago du Chili, la CEPAL, et dont les conseils orientent depuis un demi-siècle le devenir économique du sous-continent.

#### **1. Intégration régionale et libéralisme économique**

Le premier objectif poursuivi par un processus d'intégration régionale repose sur l'accroissement des flux, qu'ils soient matériels ou immatériels. "Idéalement, il s'agit de for-

ger une zone où les marchandises, les capitaux et les hommes circuleront sans entrave en suivant le seul intérêt des agents économiques" (J. Brémont ; A. Geledan, 1981, p. 239). En Amérique latine, "le principe général des intégrations mises en place a été celui de la libération du commerce, par l'abolition des droits de douane et autres restrictions, sur la base de l'établissement de listes communes et listes nationales des produits concernés par cette libération. L'objectif premier étant d'accroître la part du commerce interrégional dans la totalité des échanges ; ainsi que de modifier la nature de ces échanges, ce qui devait permettre la diversification des exportations, entraînant celle de la production" (B. Jensen, 1989, p. 28).

Nous ne pouvons pas, dans le cadre de ce travail, entrer dans le débat concernant le bien-fondé ou non des pratiques intégrationnistes à l'échelle mondiale. Nous en rappelons brièvement les termes car ces politiques représentent bel et bien le cadre général de la mise en place des actuelles stratégies territoriales.

### **A. L'intégration, un mouvement dialectique**

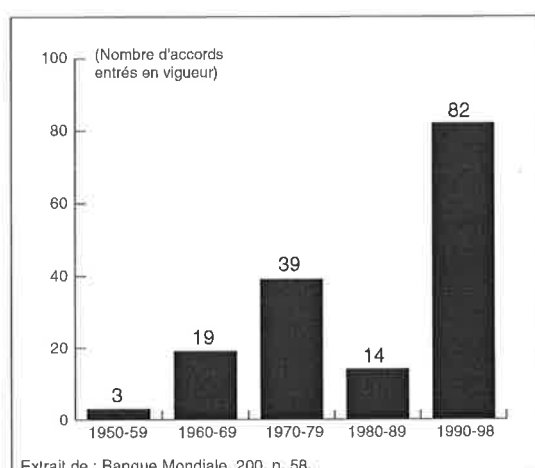
L'intégration répond aux postulats des économistes libéraux après la Seconde Guerre mondiale et trouve son premier champ d'application dans une Europe déchirée. Brigitte Jensen définit la "théorie libérale de l'intégration" comme "la constitution d'un vaste marché composé d'économies complémentaires, où le libre jeu des lois du marché conduirait à une optimisation économique de l'ensemble. Le libre échange opérant dans cet ensemble intégré, permettrait une division régionale du travail, avec une utilisation rationnelle des ressources conduisant par là même à l'optimum économique" (B. Jensen, 1989, p. 6). En 1962, l'économiste Bela Balassa établit cinq degrés d'intensité, qui vont de la simple zone de libre-échange, à l'intérieur de laquelle les marchandises, tout en étant protégées vis-à-vis des pays tiers, circulent librement, jusqu'à l'intégration économique complète, lorsque les politiques socio-économiques et la monnaie sont communes. Entre ces deux extrêmes, se trouvent des étapes intermédiaires : Union Douanière, Marché Commun, Union économique (B. Balassa, 1962, cité par B. Jensen, 1989).

La théorie de l'intégration repose donc, comme le concept de développement, sur un principe de libéralisation de l'économie. Celui-ci se fonde en grande partie sur la loi des avantages comparatifs d'abord formulée par David Ricardo (Des principes de l'économie politique et de l'impôt, 1817) et qui "affirme que chaque pays peut gagner à l'échange si les prix relatifs sur le marché diffèrent d'un pays à l'autre" <sup>44</sup> (G. Rist, 1996, p. 198). Repris par les économistes de la CEPAL, à travers ce qu'on appelle "l'école de la dépendance" - les *dependentistas* - la théorie de l'intégration apparaît comme le corollaire des politiques de substitution aux importations dans la plupart des pays latino-américains.

Ces politiques ont pour objectif la naissance d'industries nationales susceptibles d'être compétitives face aux productions des pays dits "développés". Elles constituent une réaction non-marxiste à la doctrine alors dominante d'un développement basé sur les apports de capitaux étrangers, l'exportation de matières premières et le libre jeu du

marché. Les "cépaliens" avaient mis en évidence le fait que le libre-échange était défavorable aux économies dites "dominées". Les contrastes de valeur ajoutée entre les deux structures productives conduisent en effet à la dégradation des termes de l'échange. Ce phénomène entraîne des situations de dépendance dont le modèle théorique est la relation centre-périphérie. Cependant Gilbert Rist (1996) précise à ce propos que "l'école de la dépendance n'a pas pour objectif premier de dénoncer une quelconque manipulation des bourgeoisies nationales périphériques par un centre impérialiste symbolisé par les sociétés transnationales, comme on l'a trop souvent laissé entendre de façon mécaniste, mais qu'elle s'est d'abord intéressée aux phénomènes historiques internes des pays latino-américains afin d'expliquer leur relation avec le système capitaliste international" (op. cit. p. 187). Le chapitre consacré au modèle centre-périphérie appliqué à l'Uruguay en fournira un exemple.

**Figure n° 5 : Les accords commerciaux signés entre 1950 et 1998 dans le monde (Banque Mondiale, 2000)**



Une fois l'industrialisation programmée et commencée, il fallait trouver des débouchés à des productions nationales dont l'étroitesse des marchés intérieurs n'offrait guère de perspectives. L'ouverture de marchés "régionaux" protégés semblait donc la voie "idéale" pour accroître la circulation de marchandises entre des pays de même niveau économique et asseoir durablement le processus de développement. Ainsi, théorie de l'intégration et théorie du développement<sup>45</sup> étaient devenues à la fin des années soixante intimement liées.

Intégration et développement fondent un débat aujourd'hui encore particulièrement d'actualité. "Le principal défaut de la plupart des pseudos définitions du développement tient au fait qu'elles sont généralement fondées sur la manière dont une personne (ou un ensemble de personnes) se représente (nt) les conditions idéales de l'existence sociale" (G. Rist, 1996, p. 22). Ce débat repose en partie sur le bien-fondé du modèle économique actuellement exporté par les grandes puissances mondiales dans le reste du monde. Il touche au phénomène de globalisation, particulièrement médiatisé

au cours des années quatre-vingt-dix, et à propos duquel s'affrontent des idéologies foncièrement opposées. Mondialisation, intégration, régionalisation du monde participent en effet du même "protocole" de libéralisation des échanges, qui, pour certains, conduisent à l'uniformisation du monde alors que pour d'autres ils mènent à l'émergence et la reconnaissance des "identités" régionales<sup>46</sup>. Yves Berthelot, à l'époque, Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe aux Nations Unies, résume brièvement les termes de cette dichotomie.

"La nécessité d'établir des règles du jeu multilatérales pour assurer la transparence, la prévisibilité, et pour préserver les chances d'accès au marché des acteurs les plus faibles apparaissait incontestable lorsqu'il s'agissait de codifier les rapports entre pays ou entre acteurs de différents pays. La tendance de ces dernières années est de chercher à harmoniser au niveau mondial les règles et les politiques internes. Les avantages en sont évidents, mais les risques tout autant, en ce sens que cela limite les marges de manœuvre des pays dans la détermination de leurs politiques ; c'est en outre ignorer la diversité des situations sociales et des niveaux de développement qui à l'évidence appellent des approches et des politiques différenciées" (Y. Berthelot, 1994, p. 18).

En dépit de ces divergences de projections et des réserves formulées quant à l'association de pays aux économies trop déséquilibrées, les accords commerciaux régionaux dans le monde se sont multipliés dans les années quatre-vingt-dix. Selon la Banque Mondiale, le nombre d'accords signés durant la période 1990-1998 est supérieur à celui enregistré durant les quarante années précédentes (cf. figure n° 5). Le Mercosur participe donc d'un élan d'ensemble, pour ne pas dire "global", en direction du libre-échangeisme "régional".

## **B. Vers une redéfinition du rôle de l'Etat central**

La fuite du président péruvien Fujimori, les troubles menés à Quito en juillet 1999 par les Indiens équatoriens, le mouvement des sans-terres au Brésil, le récent emprisonnement de l'ex-Président Menem, la marche du sous-commandant Marcos, l'avènement du leader populiste vénézuélien Chavez, le refus d'Itamar Franco de payer le tribut fédéral<sup>47</sup>, sont autant de signes de la certes "traditionnelle" agitation politique sud-américaine mais également de la multiplication des mouvements de refus du modèle néolibéral et de ses excès, a fortiori lorsqu'il permet la mise en place de réseaux de corruption, qu'il facilite la circulation de marchandises illicites, ou encore que son orthodoxie économique opprime une partie plus ou moins grande de la population.

"Compte tenu de l'importance qu'a toujours eue l'Etat pour assurer l'accumulation de capital nécessaire au développement, il n'y a pas, en fait, de vrai espoir de progrès social et économique dans nos pays avec la destruction de l'Etat - qui semblerait pourtant le but de certains aujourd'hui ! Ce qui s'impose, c'est sa modernisation, pour qu'il redevienne une base capable de conduire le processus de changement" (R. B. Meza, 1993, p. 30).

En 1989, la loi argentine n° 23696 de réforme de l'Etat établit non seulement le programme de privatisation, mais annule les possibilités de recours contre l'Etat. Elle permet au gouvernement d'ordonner par décret la réforme de certaines lois pendant un délai de deux ans, ce qui attribue à l'exécutif un pouvoir beaucoup plus étendu que celui prévu par la Constitution (J. Schvarzer, 1993). Le pays se déclare en état d'urgence économique et dans l'impossibilité de payer quelque indemnité que ce soit. Le fondement

de cette réforme est le sacrifice des droits individuels et des garanties face à l'Etat en échange de la survie de celui-ci (S. Mallo, Serna M., 1992).

La fin de l'Etat, dans le cadre des procédures d'ouverture économique, présente donc un paradoxe.

"Cependant, au moment où le libéralisme "reagano-tatchérien" des années quatre-vingt exige du "moins Etat", l'Etat apparaît de plus en plus comme la seule structure politique de base qui contribue avec efficacité à l'encadrement global des populations, à la paix civile et aux grands équilibres. Or, dans le même temps, l'Etat est débordé par la transnationalisation, diminué dans ses moyens financiers par le développement des ressources informelles, contesté par des groupes, dévoyé par les néo-patrimonialismes, défiguré par des corruptions de toutes sortes. Ces crises de l'Etat se manifestent au moment où, apparent paradoxe, l'Etat est indispensable au bon fonctionnement d'une économie mondiale et où le transnational\* semble l'emporter sur l'international" (O. Dollfus, 1994, p. 53).

Pour nombre d'observateurs, les réformes des systèmes économiques ne résultent pas de choix de société. Bien au contraire, elles apparaissent, aux yeux de ceux qui les subissent, comme des mesures imposées par la sphère internationale de la finance, et ne participent pas à la réforme profonde d'un état généralement jugé responsable des maux du pays.

"Los núcleos de decisión de esta política estuvieron circunscritos al ámbito del palacio de Hacienda donde los representantes del Banco Mundial y FMI estipularon reglas precisas y un minucioso control de las medidas gubernamentales. (...) Así las privatizaciones aparecieron como una muestra de cumplimiento con los acreedores antes que una efectiva transformación del papel estatal" (S. Mallo, Serna M., 1992, p. 14).

*Les noyaux de décision de cette politique furent circonscrits aux environs des palais présidentiels où les représentants de la Banque Mondiale et du FMI stipulèrent les règles précises et le minutieux contrôle des mesures gouvernementales. (...) Ainsi, les privatisations apparurent davantage comme un échantillon de leur accomplissement vis-à-vis des créditeurs que comme une transformation effective du rôle de l'Etat.*

Au sortir des dictatures, les nouvelles démocraties doivent faire face à deux impératifs contradictoires : affronter la crise, dont l'hyper-inflation est le symbole, et répondre aux défis sociaux que les sociétés, brimées par des années de dictatures, leur imposent (J.-C. Torre, 1992). Dans de telles conditions, la réponse des pouvoirs exécutifs est forcément paradoxale : d'une part, l'Etat se trouve dans l'obligation d'intervenir de façon autoritaire pour tenter de résoudre les problèmes économiques, d'autre part, il doit se désengager de ses traditionnelles prérogatives pour satisfaire aux équilibres budgétaires qu'exige le service de la dette. Ainsi, dictées par des impératifs économiques, les réformes de l'Etat ne constituent bien souvent que de simples solutions d'urgence. Aux yeux des populations, elles apparaissent davantage comme des fuites en avant que comme une véritable redéfinition du rôle d'une institution à laquelle elles sont profondément attachées.

Et pourtant, les processus de libéralisation et d'intégration économique ont bel et bien conduit à une redéfinition du rôle de l'Etat central. En effet, dans la plupart des cas, les privatisations et autres concessions de l'appareil productif ou des infrastructures de transport se sont accompagnées de puissants mouvements de décentralisation accordant

de nouvelles compétences, notamment en matière d'aménagement aux provinces, départements et autres municipes. "La décentralisation dans le domaine de l'économie et de la société apparaît comme l'un des pivots de la transformation du modèle socio-politique latino-américain (...)" (J. Revel Mouroz, 1989, p. 12).

Le projet de corridor bi-océanique "Paralelo 33" illustre ce transfert de compétences et ce nouveau poids des collectivités territoriales dans les pratiques d'aménagement. À l'initiative de la Corporación del Desarrollo de Gualeguachú<sup>48</sup>, ce projet ambitionne de rassembler les autorités locales situées le long du trente-troisième parallèle sud dans un programme commun de valorisation et de développement des transports multimodaux entre les deux façades océaniques. Il s'agit davantage de fédérer les élus locaux autour de la nécessité d'harmoniser les politiques menées en matière de transport pour favoriser l'intégration effective du Cône sud que d'investir dans de nouveaux ouvrages - les municipalités et autres autorités départementales n'en ont de toute façon que très rarement les moyens. Le principe de cette organisation repose sur deux postulats : il faut profiter des infrastructures transfrontalières existantes, en général sous-utilisées ; il est urgent de décongestionner des axes de trafics saturés, notamment autour des grandes villes. Si les contours du projet restent flous, l'initiative révèle une certaine mutation dans l'organisation institutionnelle des territoires. Le fait que la plupart des municipalités concernées par le Paralelo 33 représentent des villes petites ou moyennes, jusque-là reléguées au second plan des politiques d'aménagement, illustre que des nouvelles concurrences se mettent en place et que l'omnipotence des capitales macrocéphales peut être remise en cause par la mise en œuvre de stratégies locales. L'association des villes du Mercosur, Mercociudades, qui rassemblent des centres urbains de toutes tailles, procède de cette même logique de redéfinition des rapports à l'Etat central.

Si les politiques d'ouverture économique favorisent l'arrivée de nouveaux acteurs et par conséquent la production de nouvelles stratégies, les espaces d'intégration en représentent la référence territoriale. Encouragés par des mouvements de décentralisation, développement local et projections transfrontalières prennent de plus en plus d'importance dans les politiques d'aménagement. Ce changement d'échelle, du national au transnational, de l'Etat central aux nouvelles modalités de gouvernance locale constitue l'une des conséquences des processus d'intégration.

## **2. L'application de la théorie de l'intégration dans le Cône sud**

Il faut distinguer deux étapes dans les pratiques sud-américaines d'intégration (G. Rist, 1996). La première, dans les années d'après-guerre, se caractérise par un mode de développement introverti, basé sur la protection des marchés latino-américains de la concurrence internationale, l'émergence d'industries nationales et des initiatives de coopérations binationales. La deuxième étape s'opère à la fin des années quatre-vingt et se caractérise par l'extraversion des économies et la volonté d'insertion aux marchés mondiaux de manière compétitive.

## **A. L'héritage des coopérations bilatérales**

Au cours des années soixante et soixante-dix, les échecs successifs des initiatives d'intégration se traduisent par la multiplication des accords. La signature en 1960 du Traité de Montevideo donne naissance à l'ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), remplacée en 1980 par l'ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Ces initiatives ne contribuent que très faiblement à la croissance du commerce régional (G. De la Reza, 1993). Très vite, l'ALALC se dilue en différents regroupements régionaux plus pragmatiques et moins ambitieux : 1966, le Pacte Andin ; 1969, Traité du Bassin de la Plata, 1973, URUPABOL (Uruguay-Paraguay-Bolivie), 1974, le CAUCE (Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica). Le contexte géopolitique de confrontation favorise la multiplication des accords multilatéraux de coopération.

Parallèlement, les signatures des Traités relatifs aux tracés des frontières permettent de mettre en place des organes communs de gestion d'espaces fluvio-maritimes transfrontaliers. Ainsi le Traité sur les limites du Río Uruguay, signé en 1961 entre l'Argentine et l'Uruguay, permet la création en 1975 de la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay) ; en 1973, la signature du Traité du Río de la Plata et de son front maritime autorise la constitution de la CARP (Comisión Administradora del Río de la Plata) et la CTFM (Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo) ; de même pour le Traité du bassin de la Plata, de la création de la CPTCP (Comisión Permanente del Tratado de la Cuenca del Plata) et du CIC (Comité Intergubernamental de Coordinación, qui devient plus tard le CIH, Comité Intergubernamental de la Hidrovía).

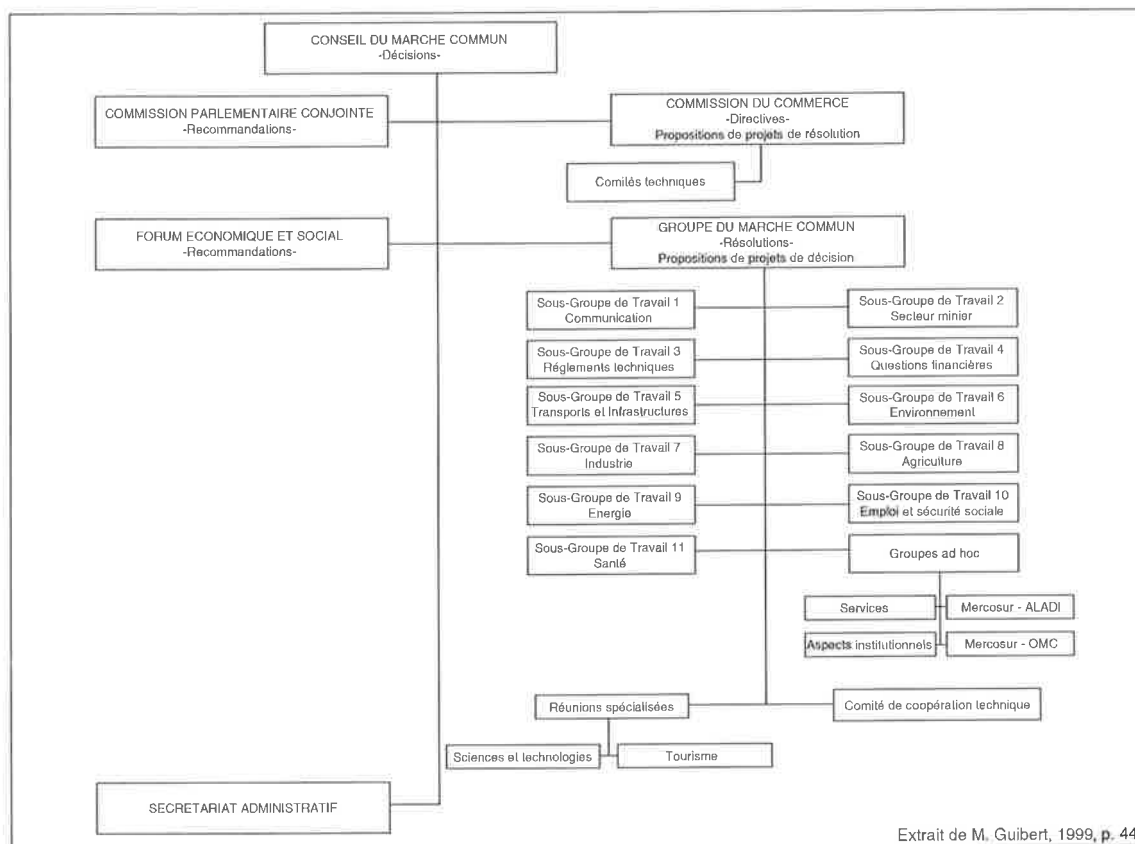
Bien que leurs compétences soient inégales, ces institutions présentent toutes un évident caractère transnational. Ainsi, le CIH prévaut-il sur la CPTCP, tout en ne bénéficiant pas d'une personnalité juridique, compétence que possèdent en revanche la CARU et la CARP. Longtemps restées dans l'ombre des Etats centraux, ces institutions sont aujourd'hui au cœur des problématiques d'aménagement des fleuves que le processus d'intégration a indirectement relancées. Elles ont la possibilité de se positionner comme des interlocuteurs privilégiés dans le cadre des initiatives de développement local transfrontalier, mais leur dépendance politique<sup>49</sup> vis-à-vis des Etats centraux, à l'image du CIH, en font cependant de simples organes consultatifs de prestige, et ne pèsent pour l'instant que très faiblement dans les recompositions territoriales en cours.

## **B. Le Mercosur, une entité en construction**

### **a. Une union douanière inachevée**

Visiblement inspirée par le processus européen d'intégration, qui stimula aussi bien la création que la résurrection d'accords commerciaux déjà signés (C. Secchi, 1994), la mise en place du Marché Commun du Sud s'est réalisée assez rapidement. Son instauration s'est faite dans un contexte d'ouverture économique et de dérégulation, de manière plus brutale en Argentine qu'au Brésil. Ces politiques, en partie calquées sur le

Figure n° 6 : Organigramme des institutions du Mercosur



modèle chilien, qui depuis le début des années quatre-vingt enregistrait un certain succès économique, tentaient de trouver une porte de sortie à la crise de la dette et à la forte instabilité macro-économique qui caractérisaient les économies régionales au sortir des dictatures militaires. En 1986, le Brésil abandonnait sa politique d'industrialisation selon le modèle de substitution aux importations et l'Argentine peroniste de Carlos

#### Encadré n° 1 : Le fonctionnement institutionnel du Mercosur

" L'instance suprême du Mercosur, c'est le sommet des chefs d'Etat qui se réunit tous les six mois. Par ailleurs, une présidence tournante a été instituée, tous les six mois également. (...) L'instance principale est le Conseil du Marché Commun (CMC), composé des ministres des Relations extérieures et de l'Economie de chaque pays membres. Il est chargé de la conduite de la politique et de la prise des décisions. Le Groupe Marché Commun (GMC) est l'organe exécutif des décisions adoptées par le Conseil. Il dispose de sous-groupes de travail (SGT). La Commission du Commerce Mercosur (CCM) est un comité de surveillance chargé de recevoir les réclamations de non conformité au traité, présentées par les Etats membres. Cet organisme intergouvernemental dépend du GMC. Il est chargé de veiller à l'application des accords et d'administrer l'exécution du Tarif Extérieur Commun (TEC). On retrouve par ailleurs des organismes consultatifs. La Commission parlementaire conjointe est composée de parlementaires appartenant aux différents pays membres. Elle détient un pouvoir de proposition et de suivi dans l'harmonisation des législations. Le Forum consultatif économique et social représente les secteurs économiques et sociaux. Il a un caractère consultatif. Enfin, il existe un secrétariat administratif permanent basé à Montevideo (Uruguay). Il édite le Journal officiel du Mercosur (en espagnol et en portugais) et se charge de la rédaction et de la circulation des correspondances entre les commissions et les sous-groupes de travail "

Extrait de : D. Solano, 1997, Le Mercosur, un champion en puissance, MOC/n°1275.



Menem suivait la même voie d'ouverture économique et de désengagement de l'Etat à partir de 1989. En 1991, le Traité d'Asunción, signé entre le Paraguay, l'Uruguay, l'Argentine et le Brésil, consacrait des rapprochements effectués à partir de 1985<sup>50</sup> entre le Président argentin Raúl Alfonsín et son homologue brésilien, José Sarney. En 1995, entré en vigueur le Mercosur. Une dizaine d'années avait suffi à mettre sur pied la forme la plus avancée d'intégration régionale que l'Amérique du Sud ait connue jusqu'alors. La rapidité du processus n'eut d'égal que son hyper-médiatisation. La bibliographie sur le Mercosur est, à l'heure où nous écrivons ces lignes, considérable.

A l'intérieur de la zone de libre-échange, il n'existe plus depuis 1991 de barrières douanières et les marchandises peuvent y circuler librement. Le protocole d'Ouro Preto signé en 1994 interdisait l'ensemble des dispositifs protectionnistes non tarifaires en même temps qu'il définissait le calendrier précis des différentes mesures communautaires en matière d'intégration commerciale. Du point de vue des relations extérieures, le Mercosur dispose depuis Ouro Preto d'une personnalité juridique internationale qui lui permet de négocier des accords internationaux et des conventions commerciales avec d'autres ensembles économiques régionaux. Le Tarif Extérieur Commun (TEC) est mis en place en 1995. Il s'applique à une liste de 8 200 postes dont 1 % seulement est totalement exonéré de taxes douanières. Un peu moins de la moitié des produits sont imposés à 12 %, un quart à 14 % et 8 % de la liste sont concernés par des droits de douanes de 20 %. De la même façon qu'il existe à l'intérieur de la zone économique un régime de convergence permettant la conservation jusqu'en 2006 de certaines barrières douanières, des listes d'exceptions au TEC, comportant au maximum 300 produits, peuvent être mises en place par les pays membres, en particulier le Paraguay et l'Uruguay qui disposent ainsi d'un délai d'adaptation à la libre concurrence. Aussi le Mercosur reste pour l'heure une "union douanière inachevée" (M. Guibert, 1999).

## **b. Un faible niveau d'institutionnalisation**

Comme le soulignent de nombreux auteurs, le Marché Commun du Sud ne présente pas un degré élevé d'institutionnalisation et reste établi sur les bases relativement simples de l'accord douanier. "El Tratado de Asunción registra primordialmente un compromiso político - formar un mercado común cuadrilateral - pero, inexplicablemente, no legisla sobre su estructura, ni define objetivos precisos, ni contiene normas procesales, salvo en lo que concierne a la liberalización del comercio de mercancías" (G. Magariños, 1992, p. 61). Le schéma institutionnel du Mercosur demeure de nature intergouvernementale et ne possède pas d'autorité supranationale ni de délégation de compétence (cf. encadré n° 1). Les Brésiliens s'y sont toujours opposés. Préconisée par l'Uruguay, la création d'un Tribunal de justice, chargé de régler les éventuels conflits en matière d'application ou d'interprétation des normes commerciales, n'a été retenue que très récemment par les autres Etats membres<sup>51</sup>. En revanche, des réunions interministérielles sont régulièrement organisées et des sous-groupes de travail (SGT) thématiques, composés des représentants des gouvernements, ont la responsabilité de l'harmonisation des normes de production et de commercialisation (voir organigramme). Le Mercosur se caractérise donc par une grande flexibilité qui peut s'avérer paralysante.

### c. Une situation de blocage : le cas de la politique maritime

Dans le cadre de cette structure extrêmement flexible, composée pour l'essentiel d'organes de consultation, l'élaboration de politiques économiques conjointes s'avère extrêmement difficile. Aucune politique agricole commune n'a été mise en place et ce, en dépit du recul sensible enregistré, à partir des années quatre-vingt-dix, de l'action des pouvoirs publics dans les différents pays-membres (M. Guibert, 1999). Le désengagement de l'Etat du système productif à l'échelle nationale ne s'est pas accompagné d'un transfert de compétence à l'échelle supranationale. La politique du Mercosur en matière portuaire et maritime nous en fournit un autre exemple.

L'enjeu de la politique maritime du Mercosur repose essentiellement sur la mise en place d'un pavillon commun et la libéralisation des activités de manière uniforme sur l'ensemble de l'espace en cours d'intégration. De telles dispositions permettraient sans doute d'offrir un cadre favorable au développement du cabotage, qui pour l'instant reste particulièrement contraint par la persistance de normes bilatérales et de réserves de charges<sup>52</sup>. Si celles-ci, comme les politiques de soutien aux flottes nationales, ont disparu en Argentine et en Uruguay, le Brésil, lui, maintient une politique maritime de préférence nationale. Le Fonds pour la Marine Marchande permet toujours aux armateurs l'obtention de prêts avantageux pour la construction de nouvelles unités et la récente création d'un second registre (1997) offre aux compagnies nationales de nombreux avantages fiscaux, notamment en termes d'engagement des personnels à bord.

La faiblesse du cabotage sur la côte atlantique sud-américaine, qui n'existe véritablement qu'au Brésil, réduit considérablement les possibilités de combinaisons internationales et limite ces pratiques à des Etats jouissant d'un linéaire côtier suffisamment grand. Un caboteur argentin ne peut actuellement assurer un service sans ruptures de charge entre Buenos Aires et Fortaleza (J. Hoffmann, 2000).

Le fait que le Brésil soit le seul pays du Mercosur à disposer d'une flotte digne de ce nom<sup>53</sup> explique la situation de blocage dans laquelle se trouvent les discussions à propos de la création d'un pavillon Mercosur. Cette initiative revient à l'Argentine qui, depuis 1997, milite en sa faveur aux côtés de l'Uruguay. Pour sa part, le Brésil préfère la refonte du système de réserves de charges plutôt qu'un pavillon ouvert à des armements étrangers qui viendraient concurrencer ses armements nationaux. Le Syndarma, (groupement des lignes maritimes enregistrées sous pavillon brésilien) s'y oppose également, allant même jusqu'à proposer en 1998 la création d'une taxe sur les navires étrangers battant pavillon de complaisance et qui desservent le Mercosur (*Le Lloyd*, 21/VIII/1998). En fait, adhérent à l'idée d'un registre commun, ceux à qui en reviendraient les avantages : les chargeurs et les pays ne disposant plus de flottes nationales. L'idée, lancée par l'Uruguay en 1999, d'un pavillon commun propre à l'Hidrovia, rencontre le même type de résistances, de la part de l'Argentine et du Paraguay cette fois.

Comme le soulignait André Vigarié en 1995, les activités maritimes et portuaires sud-américaines restent non seulement marquées par la survivance de trafics anciens dans les ports mais également par l'absence d'une stratégie plurinationale de maritimisation

(A. Vigarié, 1995). L'échec d'un pavillon Mercosur, la question toujours en suspens d'une plate-forme multimodale internationale dans le Río de la Plata, le retrait du Brésil du projet Hidrovía sur le Paraná, la longueur des négociations entre l'Argentine et l'Uruguay à propos des opérations de dragage du Río Uruguay, la polyfonctionnalité du port de Montevideo, en sont autant d'illustrations et de manifestations.

Spécialiste des questions portuaires pour la CEPAL, Jan Hoffmann confirme indirectement ces propos. Selon lui, l'absence de spécialisation maritime des pays sud-américains est l'expression d'une stratégie de maritimisation déficiente. Dans un contexte d'intégration régionale, maintenir des politiques strictement nationales conduit en effet à des dépenses inutiles et de nombreux doublons en matière d'infrastructures, qu'il s'agisse des équipements à quais ou du matériel naviguant (J. Rubiato, J. Hoffmann, 2000). Pour des pays surendettés, de telles pratiques ne peuvent être viables économiquement :

"Mientras que en el pasado muchos países contaban con un sector marítimo amplio - incluyendo astilleros, escuelas náuticas, operadores portuarios, registros de barcos nacionales, empresas navieras y otros sectores - hoy en día los gobiernos y el sector privado deben decidir hasta que punto es deseable mantener esta diversidad. (...) Para el futuro, es de esperar que la especialización continuará y que será cada vez más difícil para los gobiernos de América latina y el Caribe mantener un sector marítimo amplio" (J. Rubiato, J. Hoffmann, opt. cit.).

*Bien que par le passé beaucoup de pays disposaient d'un ample secteur maritime - incluant chantiers, écoles nautiques, opérateurs portuaires, registre de pavillon national, compagnies maritimes, et autres - les gouvernements et le secteur privé doivent aujourd'hui décider jusqu'à quel point il est souhaitable de maintenir cette diversité (...). Dans le futur, il faut espérer que le processus de spécialisation continuera et qu'il sera de plus en plus difficile pour les gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes de maintenir un ample secteur maritime.*

Une coordination des investissements et une consultation préalable pourraient mettre fin à une plurifonctionnalité maritime et portuaire que chaque pays semble défendre comme une garantie de souveraineté. Dans le cadre d'un processus d'intégration régionale, une telle situation constitue pour le moins un paradoxe. La question du pavillon et, indirectement, de la politique maritime commune interroge donc la philosophie profonde du Mercosur : une zone de libre-échange ou un espace de protection commune ?

## **B. Un processus durable ?**

On a pu reprocher par le passé aux processus d'intégrations sud-américains l'absence de continuité dans le suivi des accords et le caractère plus ou moins flou des décisions que l'on a souvent jugées comme de simples déclarations d'intentions (A. Sanchez Gijon, 1990). Il est vrai que "l'enchevêtrement d'accords" rend plus complexe encore leur application et que cette situation de "polygamie généralisée multiplie les vecteurs d'interdépendance" (G. Rist, 1996, p. 233). En quoi le Mercosur peut-il être considéré comme une structure stable et/ou fiable, susceptible d'inspirer la confiance des acteurs économiques ?

## Encadré n° 2 : L'échec social en Argentine

"La "réussite" économique de l'Argentine a un corollaire. Le chômage est passé de 6,3 % de la population active en 1990 à 17,4 % en 1996 ; le taux des emplois précaires (les "emplois ordures"), de 7,1 % à 13,6 % ; celui du travail au noir, de 26,6 % à 34,9 %, et celui de l'activité marginale (vendeurs ambulants, cireurs de chaussures, etc.), de 18,2 % à 19,5 %. D'autres chiffres prouvent l'injustice du système : dans la capitale fédérale, les 20 % les plus riches recevaient 65 % des revenus en 1991 et 68,6 % en 1996, tandis que les 20 % les plus pauvres disposaient, les mêmes années, de 4 % puis 1,9 % ! Dans la province de Buenos Aires (qui concentre 30 % de la population), les chiffres étaient, en 1991 et 1996 respectivement, de 50,7 % et de 52,3 % pour les 20 % les plus riches, et de 5,7 % et 4,3 % pour les 20 % les plus pauvres. Le taux de délinquance pour 10 000 habitants est passé de 80 en 1980 à 172,1 en 1990, puis à 204,3 en 1995.

Dans les autres provinces, la situation est identique. Le salaire réel a chuté de 24,7 % entre 1989 et 1995. 40 % des travailleurs gagnent, en moyenne, 220 dollars par mois ; 70 % de ceux qui perçoivent des revenus dans la province de Buenos Aires (3,6 millions de personnes) gagnent moins de 600 dollars ; les retraités reçoivent, en moyenne, moins de 220 dollars... dans un pays où le coût de la vie se situe parmi les plus élevés au monde et où la couverture sociale est minimale (les indemnités de chômage, par exemple, n'existent pas) ".

Source : Carlos Gabetta, *Le Monde diplomatique*, décembre 1997.

D'une part, l'approbation en 1996 de la "clause démocratique" oblige les pays membres à une stabilité politique. Nombre d'observateurs s'accordent à inscrire le Mercosur dans les processus de démocratisation d'une zone où le coup d'Etat institutionnel de 1989 au Paraguay, qui mit fin à la dictature du général Stroessner, semble être le dernier changement brutal de mode de gouvernement<sup>54</sup>. Ailleurs, depuis la fin des dictatures, chaque changement d'équipe au pouvoir s'est fait dans le cadre de procédures électorales et aucune nouvelle administration n'a remis en cause la poursuite du programme d'intégration en cours.

D'autre part, l'absence d'institutions supranationales qui pourrait être vue comme un facteur limitant peut être considérée au contraire comme un gage de consolidation. Cette absence oblige en effet au règlement politique des crises et à l'obtention d'un certain consensus. Trois crises ont affecté le nouvel ensemble régional sans toutefois le remettre en cause : en 1995, la décision brésilienne d'imposer des quotas à l'importation de véhicules en provenance d'Argentine ; en 1996, l'adoption par le Brésil de mesures qui ont affecté l'exportation de produits textiles argentins et uruguayens ; en 1999 enfin, la décision brutale de dévaluation du Real.

"Pour l'heure, la gestion des conflits reste politique, c'est-à-dire qu'elle réside dans l'habileté des négociateurs et dans le dialogue politique de haut niveau, dont l'efficacité a été particulièrement visible dans la désactivation des crises comme dans sa non remise en question vis-à-vis des instances juridico-politiques. Les pays en sont venus dans la pratique à ne pas avoir recours aux procédés de résolution des conflits prévus par le protocole de Brasilia, qui prévoit de traiter des litiges par un panel arbitral à chaque fois que les discussions directes échouent. Cette politisation des conflits, issues de l'abandon des instruments de contrôle de la légalité, favorise de façon croissante la réflexion parmi les experts et, dans une proportion considérable, les décisions-makers du Mercosur eux-mêmes sur la pertinence de créer des instances communes permanentes de gestion des conflits" (J. Grandi ; D. Schutt, 1997, p. 43).

Même si la crise actuelle traversée par l'économie argentine ainsi que la multiplication des régimes préférentiels (la mise en place de l'union douanière complète n'est prévue qu'en 2006) visant à assurer des périodes de transition pour préserver les intérêts nationaux dans certains secteurs d'activité, peuvent être vues comme des facteurs limitants,

le Mercosur apparaît comme un processus durable.

"L'incontestable réussite du Mercosur, enregistrée jusqu'à présent, tient à un ensemble de facteurs positifs : la rapidité de sa constitution, le respect du calendrier, le pari gagné d'une adhésion des acteurs privés, l'augmentation des échanges intra-zone, l'établissement de liens politiques forts, sa reconnaissance internationale. Alors que les institutions ne sont pas consolidées et doivent être renforcées, sa résistance aux récents soubresauts internes (crise politique au Paraguay, récession économique en Argentine, dévaluation au Brésil) et externes (effet Tequila<sup>55</sup>, crise du Sud-Est asiatique) permet de croire en son avenir" (M. Guibert, 1999, p. 65).

### C. Les limites d'une procédure strictement économique

De la même façon que le processus européen d'intégration ne remporte pas toujours l'adhésion collective espérée par ses promoteurs, le Mercosur, qu'il ne s'agit pas ici de remettre en cause, présente des limites, liées au caractère exclusivement économique de sa procédure.

Associé au mouvement de dérégulation et d'ouverture économique, le Mercosur présente en effet de considérables limites sociales (cf. encadré n° 2). Si le choc des privatisations a particulièrement été brutal en Argentine, on ne peut toutefois en imputer l'entière responsabilité au Mercosur, héritier de situations économiques nationales qui lui sont largement antérieures.

Loin de l'inspiration bolivarienne, certes d'un autre âge, l'intégration économique du Cône sud incarne aujourd'hui une certaine forme de réalisme politico-économique qui ne va pas forcément de pair avec les revendications sociales des populations.

"Le Mercosur n'est pas une "aspiration des peuples" et il est certain qu'aucune "consultation" des sociétés civiles des pays qui en font partie n'a jamais été organisée (ni aucune intention de faire quelque chose de semblable). Il ne constitue pas davantage une proposition pour répondre aux besoins élémentaires des populations démunies. Il faut se rappeler que le Traité d'Asunción n'a pas même prévu la création d'un sous-groupe technique<sup>56</sup> pour étudier les problèmes du travail, comment pourrait-il se sentir concerné par les problèmes macro-sociaux ou formuler des politiques adéquates ? Il semble aussi très loin de tout "sentiment bolivarien". De fait, un projet d'intégration complet avec cession de la souveraineté politique ou établissement d'une institution supranationale est actuellement hors de question. Le Mercosur entend réellement être un espace économique intégré et une zone de libre-échange, initiative encouragée par les gouvernements du Brésil et de l'Argentine, en vue d'attirer les investisseurs (...) " (R.A.Dreifuss, 1994, p. 134).

Nombre d'observateurs ont signalé le risque, pour les nouvelles démocraties, de la mise en œuvre brutale de programmes économiques draconiens de redressement. Cependant, force est de constater l'adhésion de plus en plus massive au processus engagé et l'émergence d'une "société civile" du Mercosur, composée aussi bien d'entrepreneurs que d'organisations syndicales<sup>57</sup> (L. Bizzozero, J. Grandi, 1997). Nous le verrons au cours des pages suivantes, les multiples constitutions de réseaux d'acteurs démontrent qu'il sera désormais difficile d'inverser la tendance. La mise en œuvre de ces réseaux prouve au moins que le Mercosur est devenu en quelques années l'espace de référence incontournable du Cône sud et qu'il n'est actuellement pas question

de le remettre en cause mais davantage d'en élaborer les orientations futures. La mise au point d'une stratégie sociale commune en 2000, dans le cadre de la commission du Travail créée quelques années auparavant, va dans le sens d'une plus grande prise en compte des questions relatives aux conséquences des dérégulations sur les conditions de vie. "La necesidad de establecer barreras de contención que establezcan derechos que sean invulnerables ante las políticas neoliberales predominantes, torna imprescindible la construcción de un espacio social del Mercosur" <sup>58</sup> (J. Bruni, 2000, p. 1).

## CONCLUSION

Le Mercosur représente bien la synthèse de deux modes d'intervention des sociétés sur l'espace : la projection et la construction. Il est aujourd'hui la référence institutionnelle de la plupart des stratégies à l'œuvre dans un espace platéen de plus en plus structuré, et dont l'extrapolation conduit progressivement à la construction effective du Cône sud. Ce dépassement d'échelles se réalise à la faveur des nouvelles pratiques d'acteurs, soutenues par l'harmonisation des normes dans les différents domaines de l'échange. L'accroissement des flux, à l'intérieur de ce nouvel espace de circulation, matérialise ces franchissements, tant frontaliers qu'idéologiques. Au cœur de ce nouveau dispositif spatial, l'Uruguay, dont la capitale accueille le centre institutionnel du Marché Commun du Sud, possède quelques atouts pour y jouer un rôle central, hérité de sa "vocation" d'Etat tampon.

1 "L'espace Monde comme d'ailleurs une grande partie des espaces géographiques est constitué d'un ensemble d'archipels, groupe d'îles" habitées, aux caractères communs, mais dont chaque élément est séparé des autres par des discontinuités, des étendues vides ou faiblement peuplées, qu'elles soient terrestres ou océaniques" (O. Dollfus, 1994, p. 19). De nombreux auteurs ont décrit les disparités régionales sud-américaines. Les discontinuités s'y opèrent à plusieurs échelles. Dans son Atlas chorématique du Brésil, Hervé Théry propose six organisations territoriales distinctes du pays dont la première s'appelle l'archipel. Le géopoliticien brésilien Buckminster Fuller présente aussi le Brésil comme une "île gigantesque, perdue aux confins de la terre" (A. Valladão, 1990, p. 180). En 1916, l'Amiral Storni fonde son discours géopolitique sur la mise en évidence de "l'insularité argentine". Pour de nombreux auteurs, comme G. Caetano, l'Uruguay constitue une "île européenne en Amérique du Sud".

2 Créé en 1776 avec Buenos Aires pour capitale. Cette entité administrative de l'Empire ibérique rassemblait les territoires actuels du Paraguay, de l'Argentine, de l'Uruguay et de la Bolivie.

3 Entendons ici supranational.

4 Ce dernier échappe toutefois à notre aire d'analyse

5 Le parti pris de Peron en faveur du non alignement, la "troisième position argentine", participe un temps à l'avortement de la géopolitique de confrontation. L'arrivée des militaires et la politique jugée hégémonique des Brésiliens dans le bassin de la Plata relance une vision géopolitique d'affrontement dans les années soixante-dix. (A. Sanchez Gijón, 1990).

6 La situation de l'Argentine "a été analysée dès 1916 par un marin, l'Amiral Segundo R. Storni, qui sera Ministre des Affaires étrangères dans les années quarante. Dans deux conférences publiées sous le titre Intereses argentinos en el mar, il examine son pays au regard des facteurs de la puissance maritime retenus par Mahan" (H. Coutau-Bégarie, 1985, p. 169).

7 Argentine, Uruguay, Paraguay, Chili et éventuellement Bolivie, voire Pérou.

8 Vallar en espagnol signifie clôturer.

9 Il faut souligner que ni Les cent portes de l'Amérique latine, ni le Dictionnaire de Géopolitique de François Thuat, ouvrages à entrées multiples ne proposent une rubrique "Cône sud".

10 Géopoliticien argentin

11 La présente étude poursuit la série de publications sur l'intégration physique du Cône sud, thème dont la future perspective offre un des principaux scénarios de développement de la promotion des investissements intra et extra-régionaux en direction de la sous-région.

12 Jan Hoffmann est un expert de la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine). C'est l'un

des plus éminents spécialistes des questions maritimes et portuaires en Amérique latine.

13 Petit dialogue entre amis :

"- Daniel : Que fais-tu ce week-end ?

- Carlos : Je pars pour l'intérieur".

Cette scène maintes fois entendue lors de nos séjours uruguayens inspire la réflexion menée dans cette sous-partie.

14 "(...) l'Argentine et surtout le Brésil ont un arrière-pays continental immense qui en fait des pays mixtes plus que de véritables nations maritimes" (H. Coutau-Bégarie, 1985, p. 68).

15 Les premières missions jésuites s'installent à partir de 1585.

16 L'exploitation des mines argentifères de Potosí au Haut-Pérou commence à partir de 1545.

17 Le premier établissement espagnol est détruit par les Indiens. Il faut attendre une trentaine d'années pour que se construise le second en 1541. Dans le même ordre d'idées, on peut considérer la construction de Montevideo comme particulièrement tardive.

18 La Vice-Royauté de la Plata est fondée en 1776.

19 Également fondateur de Buenos Aires.

20 La descente. Du verbe bajar, descendre. Il faut sans doute comprendre ici, la descente du cheval ou de la diligence, voire de la falaise qui surplombe le fleuve. "Este núcleo poblacional de carácter espontáneo, debe su nombre al descenso que debían efectuar los viajeros que venían del norte para pasar desde la orilla izquierda del Paraná hacia la margen derecha de menor altura" (H. Pena, 1987, p. 63).

21 Rosafé correspond dans le langage des planificateurs argentins au bipôle Rosario-Santa Fe. L'expression est courante.

22 En 1810, une junte insurrectionnelle déclare l'indépendance des Provinces unies de la Plata à Buenos Aires. L'Argentine acquiert définitivement son indépendance en 1816 ; le Paraguay est déclaré indépendant en 1811 ; en 1822, le fils de Jean VI se déclare empereur constitutionnel du Brésil sous le nom de Pierre 1er ; la Bolivie est indépendante en 1825.

23 1829-1852 : Dictature du général Rosas.

24 1814-1840 : Dictature du Dr. Francia puis celle de Francisco Solano López jusqu'en 1870.

25 Nom donné à l'Uruguay durant l'occupation brésilienne (1817-1828)

26 En 1991, dans la légende d'une carte qu'il publie dans un article consacré à la projection géopolitique de l'Argentine, Jorge Alberto Fraga présente toujours ces territoires comme perdus. Cet exemple illustre toute la permanence de ce ressentiment chez les Argentins.

27 La région connaît deux grandes crises dans la seconde moitié du XIXe siècle : en 1875 et en 1890. Selon F. Chevalier, l'état actuel des études historiques d'économie ne permet pas d'établir un lien direct entre les crises latino-américaines et celles de l'économie européenne et nord-américaine (F. Chevalier, 1993). M. Bertino et J. Millot signalent toutefois qu'elles furent à l'origine de la remise en cause du modèle libéral de développement. Selon les deux économistes uruguayens, la crise de 1890 était celle du commerce de transit, provoquée tant par les mutations des transports de marchandises dans le monde que par l'amélioration des réseaux nationaux à l'échelle du bassin de la Plata et la mise en place progressive de législations protectionnistes (J. Millot ; M. Bertino, 1995).

28 Pour attirer le commerce mais aussi pour défendre l'intégrité de la République.

29 La Platense affrète également entre 1884 et 1886, trois navires appartenant à la Compagnie Nantaise de Navigation à Vapeur, future Compagnie Morbihannaise et Nantaise de Navigation : le Sarthe, le J. B. Say et le Maine-et-Loire qui assurent des trafics transatlantiques (voir F. Gueguan, 1998, p. 175-176).

30 Sur le développement touristique de la zone d'Iguazu, voir A. Schweitzer, 2000, pp. 369-371.

31 L'unité syndicale uruguayenne s'est, elle, opérée plus tardivement, en 1948.

32 À peine remis de la Guerre Grande, le pays se lance en effet dans un nouveau conflit, celui du Chaco (1932-1935) contre la Bolivie. En 1936, un mouvement révolutionnaire porte au pouvoir les militaires qui inaugurent un nouveau style de gouvernement basé sur une légitimité historique. "Le révisionnisme paraguayen se fonde moins sur une analyse de l'histoire du pays, que sur une haine viscérale des milieux libéraux. Le schéma de lecture de l'histoire proposée est dès lors fort simple : d'un côté se trouvent les dictateurs du XIXe siècle, parés de toutes les vertus, de l'autre les présidents d'après 1870, et surtout ceux d'après 1904, qui, hormis quelques exceptions sont accablés de tous les maux. L'époque de Francia et des López représente le Paraguay indépendant et souverain ; l'ère libérale, le Paraguay avili, à la solde des puissances étrangères" (C. Castro, 1995, p. 43).

33 Devise du Brésil figurant sur le drapeau national.

34 La pensée de Ratzel s'inscrit largement dans une logique d'expansionnisme. Dans son livre *Au sujet des lois d'expansion spatiale des États* paru en 1901 l'une des sept lois universelles énoncées est la suivante : "une logique géographique prévaut dans tout processus d'expansion spatiale puisque l'État s'efforce d'absorber les régions importantes pour conforter la viabilité de son territoire : littoral, bassins fluviaux, plaines et plus généralement territoires les plus richement dotés" (A. Chauprade, F. Thual, 1999, p. 619).

35 C'est entre 1988 et 1992 que le programme d'aménagement fluvial, Hidrovia Paraná-Paraguay se met en œuvre (voir chapitre 3). Il constitue, avec l'ensemble du processus de dérégulation entrepris dans les pays de la Plata les prémices d'une autre période.

36 "Sans la prothèse étatique, le développement introverti aurait rarement survécu aux conditions exceptionnelles qui ont permis son envol" (A. Rouquié, 1987, p. 340).

37 Programme de gouvernement dictatorial mis en place à partir de 1937 au Brésil par le Président Getúlio Vargas à la suite de la tentative de coup d'État menée par les communistes. Régime autoritaire, l'Estado novo reste sans commune mesure avec le fascisme européen (O. Dabène, 1994).

38 Construction du port bolivien de Puerto Busch sur le fleuve Paraguay et interconnexion de celui-ci avec la voie ferrée Santa Cruz-Corumbá-São Paulo ; études des principaux fleuves pour l'extension des voies navigables ; recherches sur les principales interconnexions ferroviaires et autres modes de communication ; recherches sur la possible régulation du fleuve Pilcomayo.

39 Les travaux ont pris fin en 1993 mais les retards des travaux complémentaires sur la zone inondable ne permettent pas actuellement sa mise en service (A. Schweitzer, 2000).

40 le rimland du Cône sud atlantique ; selon l'expression localement consacrée, en la "ceinture de fracture" entre les puissances dirigeantes d'alors : Espagne et Portugal.

41 La localisation géographique des industries doit avoir lieu de préférence dans l'intérieur des bassins fluviaux, et leur prospérité dépend de leur articulation avec la mer, grâce à un système ferroviaire adéquat.

42 La première édition de son livre *Projecao continental do Brasil* date de 1938.

43 Clause qui signifiait aux pays signataires qu'aucun des ouvrages entrepris sur les fleuves ne devait provoquer l'entame du potentiel des zones situées en aval. Le caractère flou de cette disposition rendait difficile chacune des négociations bilatérales à propos de l'aménagement du bassin.

44 Les fameux PAS, Plan d'Ajustement Structurel, prônés par la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International découlent directement de ce principe (S. George, F. Fabelli, 1994).

45 Gilbert Rist établit que si le terme de développement était largement utilisé tout au long du XIXe siècle, l'idée de "sous-développement" est elle plus récente. C'est dans un discours de 1948 sur la politique étrangère des Etats-Unis que le Président Truman, conseillé d'introduire un quatrième point à sa communication, utilise le terme, pour la première fois dans un texte d'aussi large diffusion, comme synonyme de "régions économiquement arriérées" (G. Rist, 1996). "Quatrièmement, il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées" (H.S. Truman, 1948, cité par G. Rist, 1996, p. 118).

46 Voir par exemple Labasse J., L'Europe des régions, ou tout le débat, en France, sur la constitution de "pays" et le renouveau dans le cadre du processus européen des revendications régionales.

47 Le 6 janvier 1999, Itamar Franco, ex-président du Brésil et gouverneur de l'état du Minas Gerais, annonce son refus de payer la dette de son Etat, estimant qu'elle doit être réévaluée. L'annulation de la dette du tiers-monde est, à une autre échelle, une des questions majeures des politiques actuelles de développement.

48 Gualeguachú est une petite ville argentine située en face de Fray Bentos de l'autre côté du pont sur le Rio Uruguay qui unit les deux rives. Le projet date de 2000 et concerne 2 500 km de routes à travers le Cône sud.

49 Les membres de ces commissions sont nommés par les autorités gouvernementales.

50 La signature de l'Acte d'Iguazú instaure la première initiative réelle de coopération économique entre l'Argentine et le Brésil.

51 La première décision du Tribunal Arbitral del Mercosur a été rendue en mai 1999. Elle concernait l'existence au Brésil de licence d'importation en provenance des autres pays du Mercosur dont la Chambre des Exportateurs argentins avait réclamé l'abolition en octobre 1998.

52 Si les trafics de céréales sont libres de toute préférence de pavillon, les huiles, elles, sont réservées aux navires enregistrés au Brésil.

53 En 1999, le Brésil dispose d'une capacité de transport conteneurisé de 20 819 Evp et l'Argentine de 7 316 Evp. Le recul de la flotte argentine avait déjà commencé avant la dissolution de l'armement national ELMA, pour laquelle le gouvernement ne trouva pas d'acquéreur. La flotte sous pavillon argentin comptait 97 unités en 1996 pour une capacité totale de 1 803 789 Tpl, contre 133 unités en 1992 pour une capacité totale de 2 405 072 Tpl.

54 Une grave crise politique a cependant touché le Paraguay en 1998. Elle fut de courte durée et les partenaires du Mercosur, notamment l'Uruguay, suivirent de près l'évolution "démocratique" de la situation.

55 Nom donné aux impacts de la dévaluation mexicaine, survenue en 1995, sur les flux de capitaux dont la baisse a nettement affecté le niveau d'investissements en Amérique latine et entraîné un ralentissement général de l'activité économique jusqu'en 1996.

56 Un sous-groupe pour les relations du travail a été créé en 1998 sous la pression des fédérations syndicales ouvrières.

57 Dès 1986, une fédération des syndicats du Cône sud était mise sur pied : le CCSCS (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur).

58 La nécessité d'établir des barrières de contention qui établissent des droits qui soient invulnérables aux politiques néo-libérales prédominantes rend indispensable la construction d'un espace social du Mercosur.



## **2. Des flux capitaux**

### **I. Un phénomène global : la croissance des IDE**

1. Le renouveau d'une dynamique ancienne
2. L'impact relatif du Mercosur
3. Privatisations et stabilité politique : des facteurs déterminants
4. L'externalisation de l'économie et la question des impacts

### **II. La fin de l'Etat-entrepreneur et ses conséquences en Argentine**

1. Les traumatismes locaux
2. Une refonte des relations Etat-marché et Etat-société

### **III. La singularité du cas uruguayen**

1. L'effet de taille
2. La résistance au projet néo-libéral de réforme de l'Etat
3. La loi d'urgence n° 17.243 du 29/VI/2000

Les flux de personnes, de marchandises, de capitaux, d'idées, constituent un des moyens possibles de mesurer l'impact du processus d'intégration en cours dans le Cône sud. Les flux de capitaux sont la conséquence directe des phénomènes décrits précédemment. Sans le Mercosur et le renouveau démocratique des pratiques politiques, ces mouvements de fonds n'auraient sans doute pas été aussi déterminants. Ils participent à la réanimation du Cône sud à toutes les échelles de son organisation territoriale, des réseaux aux entreprises qui les animent.

Directement dépendants des stratégies d'ouverture économique mises en œuvre, les flux de capitaux relèvent largement du domaine politique. Tenter d'identifier cette circulation, tant sur le plan du financement interne de l'économie que sur celui des apports étrangers, permet de s'interroger sur la refonte des relations Etat-marchés et Etat-sociétés que le processus d'intégration a conduit à remettre en cause dans l'ensemble du Cône sud. Intimement liée à l'économique, la croissance de ces flux est également l'expression d'une certaine idée de l'organisation de la société. L'Argentine et l'Uruguay offrent à ce titre des exemples complémentaires parce que fondamentalement différents.

## **I. UN PHÉNOMÈNE GLOBAL : LA CROISSANCE DES IDE**

Les IDE (Investissements Directs étrangers) sont l'un des indicateurs les plus utilisés pour mesurer la "santé" des économies sud-américaines et d'une manière plus générale celles des pays dits en "voie de développement". La BID, la CEPAL, ainsi que des organismes nationaux comme le CFCE (Centre Français de Commerce extérieur) y ont régulièrement recours. Cet indicateur témoigne du processus de transnationalisation des systèmes productifs et sert parfois d'argument de référence dans la promotion des marchés sud-américains vis-à-vis des capitaux extérieurs.

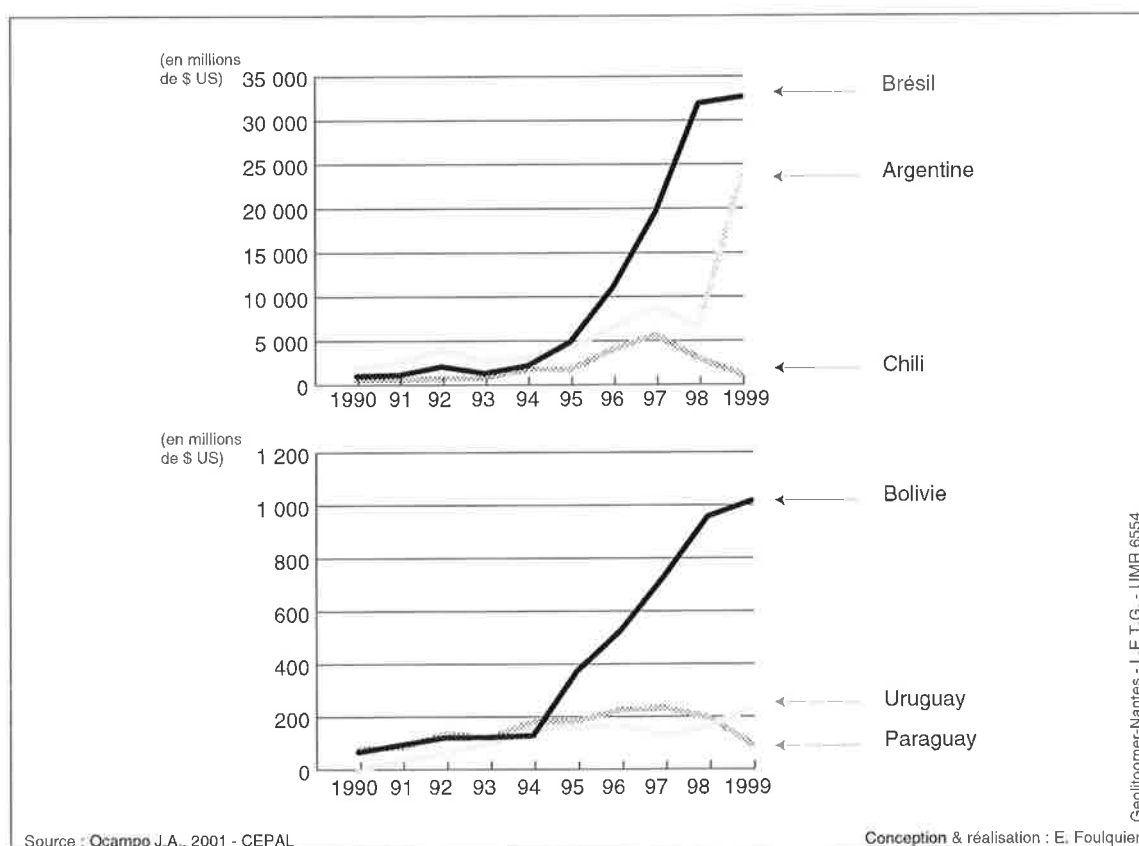
Le phénomène, loin d'être nouveau dans le bassin de la Plata (cf. chapitre 1), s'est accentué au cours des années quatre-vingt-dix. La croissance de ces flux est un élément fondamental de la recomposition territoriale actuellement en cours dans l'espace platéen, comme elle le fut au début du XXe siècle dans la construction des systèmes productifs et l'organisation de circuits de distribution. En grande partie liés à la libéralisation des économies régionales et aux mouvements de privatisations, les IDE touchent l'ensemble des activités économiques et en particulier le secteur des transports : routes, voies de chemin de fer, ports.

### **1. Le renouveau d'une dynamique ancienne**

L'histoire des IDE répond bien évidemment aux principales évolutions de l'économie latino-américaine et se résume en trois phases distinctes (V. Goueset, 1999). Avant la crise de 1929, les IDE sont particulièrement massifs, surtout européens, et participent à la

construction du modèle agro-exportateur (cf. chapitre 1). Depuis l'avènement des politiques d'industrialisation par substitution d'importations jusqu'à la crise des années quatre-vingt leur nombre décroît : l'Amérique latine reste ouverte aux IDE industriels dans les années soixante, en protégeant ses marchés intérieurs, favorisant ainsi l'installation sur place des firmes multinationales, mais elle subit la concurrence des autres pays émergents dans l'attraction de ces capitaux et perd progressivement du terrain dans la géographie mondiale des investissements étrangers. Ce n'est qu'au début de la décennie suivante que ces investissements connaissent un nouvel essor. "L'Amérique latine concentre 10 % des flux mondiaux d'IDE entre 1991 et 1996, contre seulement 6 % entre 1984 et 1990" (V. Goueset, 1999, p. 179). Dans les pays du Mercosur et ses membres associés, leur valeur est multipliée par 3 entre 1990 et 1995, par 16 entre 1990 et 1999 (cf. figure n° 7).

**Figure 7 : Les investissements étrangers directs dans les pays du Mercosur et membres associés entre 1990 et 1999.**



## 2. L'impact relatif du Mercosur

L'intégration régionale en cours n'est pas un phénomène indépendant des processus de réformes structurelles entrepris dans les pays du Mercosur. Ce dernier participe donc d'un tout et n'est pas forcément le seul et unique déclencheur de toutes les transformations régionales actuelles.

"Los impactos del Mercosur no son, precisamente, de fácil identificación. Si bien en la percepción popular los cambios acaecidos - y en particular sus

impactos en el crecimiento del desempleo y del empleo informal - son atribuidos al Mercosur, en realidad es difícil separar cuánto lo es de la apertura comercial unilateral - y de otras reformas estructurales - que el país ensayó" (L. Stolovich, 1997, p. 140).

*Les impacts du Mercosur ne sont pas précisément faciles à identifier. Si dans la perception populaire, les changements survenus - et en particulier leurs impacts sur l'accroissement du chômage et de l'emploi informel - sont attribués au Mercosur, en réalité il est difficile de les séparer de l'ouverture unilatérale du commerce - et d'autres réformes structurelles - que le pays a engagé.*

Bien que le Mercosur soit du plus grand intérêt pour les entreprises en quête de "bonnes affaires", il ne constitue pas le facteur déterminant dans la mise en place des stratégies d'investissements des firmes multinationales (J. Grandi, 1995). Dans le cas de l'Argentine, ce sont d'abord les programmes de privatisations qui attirent ces capitaux. S'il met fin de façon radicale à l'hyper-inflation, le Plan de convertibilité (un peso pour un dollar), mis au point par le Ministre de l'économie Domingo Cavallo en 1991, ne résout pas le problème récurrent de la dette et le besoin urgent de liquidités de la première présidence Menem. La première vague de privatisations (1989-1992), marquée par les ventes des entreprises publiques de téléphonie (ENTEL), de navigation aérienne (Aerolineas Argentinas) et de l'énergie (YPF), poursuit ainsi deux objectifs : la réduction du déficit budgétaire et la démonstration de la bonne volonté argentine dans la perspective des renégociations de la dette dans le cadre du plan Brady (J. Schvarzer, 1993).

La situation est quelque peu différente au Brésil où le faible coût de la main d'œuvre, la richesse en terme de matières premières et la taille du marché intérieur ont toujours constitué des arguments favorables à l'implantation des firmes multinationales. Le pays ne constitue-t-il pas, par exemple, le troisième marché le plus important de Rhône-Poulenc derrière la France et les Etats-Unis ? Selon la CEPAL, plus de 60 % de l'apport de capitaux étrangers sont liés aux privatisations, en Argentine, en Bolivie, au Pérou ou en Uruguay, tandis que ce chiffre n'atteint pas les 40 % au Brésil, au Chili ou au Mexique.

La différence de proportion entre les investissements liés aux privatisations et ceux à mettre sur le compte d'une implantation nouvelle, est importante en terme d'impacts locaux : le second type d'apports capitalistiques est davantage créateur d'emplois que le premier. Les implantations nouvelles créent de l'activité tandis que les privatisations se contentent de reprendre des firmes déjà existantes et, dans bien des cas, d'en réduire les masses salariales.

Ces flux massifs de capitaux se répartissent inégalement dans le sous-continent. Toujours selon la CEPAL, le Brésil, l'Argentine et le Mexique concentrent 70 % des IDE réalisés en Amérique latine en 1997. Avec la Colombie, le Chili et le Venezuela, cette proportion atteint 90 %. La figure n° 7 illustre les déséquilibres en matière de flux de capitaux étrangers à l'intérieur du Mercosur. Si la Bolivie, a fait des efforts pour devenir un lieu d'investissements plus attractif<sup>1</sup> à la fin de la décennie, l'Uruguay, comme le Paraguay, apparaissent nettement en retrait de ces mouvements financiers.

### 3. Privatisations et stabilité politique : des facteurs déterminants

Il faut distinguer l'attrait d'un marché intérieur de la privatisation pour expliquer le flux d'investissements étrangers. Le premier facteur participe d'une dynamique économique de croissance tandis que le second s'apparente davantage à un choix politique qu'il soit celui d'une libéralisation de l'économie nationale ou celui de l'adoption d'un remède d'urgence à la dette extérieure et au déficit public, souvent préconisés par les grands bailleurs de fonds. L'apport de capitaux étrangers lié à des procédures de privatisations dans les pays sud-américains s'impose le plus souvent aux Etats déficitaires et s'étale donc différemment dans le temps en fonction de conjonctures nationales.

La période 1990-1996 est marquée par la rapidité des mises en place des procédures de dérégulation dans des pays en difficulté : Argentine, Pérou, Mexique. à partir de 1998, c'est au tour du Brésil<sup>2</sup>, de la Colombie, du Venezuela ou encore du Chili de se lancer la vente massive d'entreprises publiques sur fond d'équilibrage budgétaire, de rentrée de devises et de gains de productivité<sup>3</sup>. Le Brésil annonce cette année là, 23 transferts au secteur privé : plusieurs entreprises d'électricité (Eletropaulo, Cesp, Celpa), la Compagnie des Eaux de Sao Paulo (Sabesp), la Banque de l'Etat de Sao Paulo (Banespa), l'entreprise de télécommunications (Telebras) mais aussi de nombreux terminaux portuaires. La même année, le Venezuela vend la Sidor (Sidérurgie de l'Orénoque) et le Parlement annonce la mise en vente de la filière aluminium, particulièrement rentable grâce au faible coût de l'électricité dans le pays et à la proximité des mines de bauxite. En Colombie, la modestie des entreprises publiques conduit le gouvernement à privilégier les concessions d'infrastructures pour s'assurer des rentrées de devises. La liaison Bogota-Santa Marta a été adjugée à un consortium piloté par la firme espagnole Dragados-FCC et la liaison Buenaventura-Cali devrait connaître le même sort. Au Chili, pionnier en matière de privatisations et d'ouverture économique en Amérique du Sud, le gouvernement décide de céder les treize entreprises régionales des eaux, quelques terminaux portuaires et la ligne de chemin de fer Santiago-Valparaíso.

Qu'ils résultent de choix politiques ou de nécessités budgétaires, le succès de ces programmes reste intimement lié au retour de la démocratie dans la plupart des pays concernés et à la construction dans les années quatre-vingt-dix d'une image positive. Le respect de normes dictées par les grands organismes mondiaux de la finance explique en grande partie l'engouement des capitaux privés pour la région latino-américaine qui de nouveau fait figure de "bon élève". Le Mercosur participe à ce phénomène de reconquête. La stabilité nouvellement acquise par l'ensemble des pays adhérents au Mercosur, en dépit des crises mexicaine et asiatique, a joué un rôle favorable dans la croissance des investissements étrangers dans la région à la fin de la décennie. Une enquête réalisée par le CIESU (Centro de informaciones y Estudios del Uruguay) auprès d'industriels uruguayens au début des années quatre-vingt-dix, démontre de manière qualitative que la stabilité politico-économique régionale est un facteur essentiel de la dynamique générale d'investissements (pas seulement étrangers), *a fortiori*

dans le cas d'activités tournées vers l'exportation. à la question "Quels sont les principaux obstacles aux investissements ?", 30 % des 150 entrepreneurs interrogés répondent "l'instabilité économique" et "des politiques imprévisibles" (M. Torello, 1992).

## **4. L'externalisation de l'économie et la question des impacts**

D'un point de vue qualitatif, ces investissements, d'abord réalisés dans les secteurs de production de matières premières, ont participé à une "reprimarisation" des économies locales (V. Goueset, 1999). L'évolution de l'activité de trituration de soja en Argentine en fournit un bon exemple : "nous restons impressionnés par l'accélération des changements survenus après 1995. La conquête du secteur par les firmes multinationales, par rachat d'entreprises nationales performantes et par construction d'installations, détermine des dynamiques spatiales et des dynamiques économiques inédites" (M. Guilbert, 1999, p. 267). Alors que la grande majorité des firmes présentes sur ce marché était d'origine nationale dans les années soixante-dix, elles n'étaient plus que trois sur les douze principales en 1998.

Dans un deuxième temps, les IDE se sont portés sur les secteurs de services : banques, grande distribution, immobilier. On estime en 1998 que le secteur bancaire argentin est contrôlé à près de 40 % par des capitaux étrangers (V. Goueset, 1999). "On manque encore de recul pour mesurer cet impact. On sait qu'ils conservent un effet fortement "primatial", c'est à dire qu'ils se concentrent en priorité dans les grandes métropoles, en raison des marchés qu'elles représentent et des économies d'échelles qu'elles permettent. On connaît moins leurs effets sur le développement local en dehors des métropoles. Il semble que ces impacts soient très diversifiés selon la nature des investissements et selon la configuration des économies locales" (op. cit., p. 180).

Si les investissements étrangers participent de manière globale à la dynamique économique, ce sont leurs impacts sur le territoire et leurs modes d'insertion dans les vies politico-économiques des pays du bassin qui attirent notre attention. Différemment instrumentalisés dans le cadre des processus d'ouverture économique, les IDE n'ont pas le même impact en Argentine et en Uruguay. Au radicalisme de la libéralisation argentine s'oppose la recherche d'un consensus socio-politique en Uruguay, où la tradition d'un Etat fort est encore vive.

## **II. LA FIN DE L'ÉTAT-ENTREPRENEUR ET SES CONSÉQUENCES EN ARGENTINE**

### **1. Les traumatismes locaux**

Dans son étude de cas sur les impacts locaux des IDE dans le sud-ouest de la province de Buenos Aires, en particulier dans les environs de Bahia Blanca, Vincent Goueset (op.

cit.) met en évidence le considérable bouleversement que constitue le changement radical d'orientation des politiques économiques du gouvernement argentin du début des années quatre-vingt-dix. Dans une province où l'Etat fut pendant des décennies le principal acteur de la vie industrielle et par conséquent le premier employeur, le choc social, engendré par les "dégraissages" (4 000 pertes d'emplois entre 1990 et 1994) liés à l'acquisition des firmes nationales par des capitaux privés fut des plus traumatisants : jusqu'en 1992, le taux de chômage était voisin des 10 %, il passait à 20 % deux ans plus tard (op. cit.).

Du point de vue du développement local, l'auteur retient plusieurs enseignements. Les IDE sont d'abord indissociables des Plans d'ajustement structurels préconisés par les grands organismes financiers internationaux (BID, Banque Mondiale). Ensuite, dans leur grande majorité, les IDE se sont contentés de racheter des entreprises existantes, et peu de nouvelles activités furent créées. Par ailleurs, si ces pratiques ont sans doute des effets positifs à long terme sur la croissance des entreprises, elles produisent à court terme des effets dévastateurs sur les sociétés locales en matière d'emplois. D'autre part, la multiplication des IDE conduit à la réduction du pouvoir de l'Etat sur l'économie locale, ce dernier n'ayant pas non plus les moyens d'accompagner les contractions de personnels par des mesures de protection de l'emploi. Enfin, les investissements, réalisés exclusivement dans des secteurs rentables et un nombre limité de branches (hydrocarbures, pétrochimie, agro-alimentaire), ont participé à une plus grande spécialisation des économies locales et de fait, au renforcement de ce qui était le problème initial de la région.

Martine Guilbert souligne également à propos de la filière des oléagineux, l'apport de capitaux étrangers participe dans la plupart des cas à des processus de polarisation de l'espace. En ce sens, Bahia Blanca, Rosario, mais également Córdoba ou, d'une manière plus polycentrique, la zone du bas-Paraná sont des cas exemplaires de concentrations capitalistiques. Buenos Aires, où les évolutions liées à ces flux financiers furent spectaculaires dans le secteur de la grande distribution<sup>4</sup>, est bien évidemment une zone d'attraction privilégiée. Tous ces exemples confirment la tendance à l'implantation des FMN dans les milieux urbains d'abord - de préférence de grandes métropoles ou alors des pôles régionaux -, en des lieux parfaitement connectés au réseau d'échange ensuite : pôles décisionnels, ports et carrefours.

## **2. Une refonte des relations Etat-marché et Etat-société**

En complément des opérations de privatisation des entreprises publiques, un vaste programme de concessions est mis en place. Il touche l'ensemble des réseaux nationaux : télécommunications, routes, chemins de fer, ports. Considérés comme stratégiques au point d'être nationalisés en 1947, les chemins de fer, comme le reste des infrastructures de transport dans un pays d'une telle immensité, jouent un rôle clé quant à la maîtrise du territoire, a fortiori lorsque celui-ci se trouve impliqué dans un processus d'intégration économique et que son organisation d'ensemble est commandée par l'achemine-

ment à la périphérie douanière des productions de l'intérieur. Réseau et territoire sont intimement liés et l'Etat en a été pendant près d'un demi-siècle le principal orchestrateur. En se désengageant de l'appareil productif et de l'ensemble des infrastructures de transports (voir encadré), l'Etat a donc profondément remis en cause son rôle de régulateur de la société et par voie de conséquence celui de premier aménageur. Poser la question de la recomposition des relations entre l'Etat, le marché et la société conduit à l'identification des principaux acteurs de l'organisation territoriale et à s'interroger sur son devenir.

### Encadré n° 3 : La concession du chemin de fer argentin

La Colombie et l'Argentine<sup>1</sup> furent les deux pays latino-américains pionniers en matière de réformes du secteur ferroviaire. Le premier a choisi de conserver l'infrastructure sous contrôle de l'Etat et de confier l'exploitation des services de voyageurs et de marchandises au secteur privé. Le second a choisi une division sectorielle de cette refonte : les services de marchandises sont cédés au secteur privé dans leur totalité (infrastructures et exploitation), les services de voyageurs interurbains sont décentralisés sur les provinces qui en acceptent la charge - en 1993, les liaisons voyageurs avaient été supprimées à l'échelle nationale - tandis que les transports intra-urbains de personnes à Buenos Aires sont confiés au secteur privé mais restent subventionnables par l'Etat, la Province et la municipalité, dans la cas où la firme concessionnaire enregistrerait des pertes liées à la politique tarifaire imposée par l'Etat.

Sur les 31 700 km de voies correspondant au réseau de transport de marchandises, un tiers est encore aux mains de l'Etat : le Ferrocarril General Belgrano SA dont le devenir est actuellement en suspens. Le reste est entièrement concédé au secteur privé, entre 1991 et 1993, selon cinq zones géographiques distinctes. Les 5 220 km du réseau ferroviaire qui traversent la Pampa depuis Rosario jusqu'à Bahía Blanca sont cédés au groupe Perez Companc (Argentine), jusqu'en 2031 et prend le nom de Ferro-Expreso Pampeano SA (FEPSA). Le chemin de fer espagnol, la RENFE, intègre le consortium auquel est adjugé, pour une trentaine d'années, les 3 100 km du réseau Ferrocarril Urquiza couvrant la zone particulièrement stratégique du " littoral argentin ", le long des axes fluviaux et connecté aux chemins de fer paraguayens, uruguayens et brésiliens (Buenos Aires-Concordia-Pasos de los Libres-Posadas). Le tritrateur Aceitera General Deheza (Argentine) est le principal actionnaire du Nuevo Central Argentino SA (NCA) dont Montana Rail (USA) est l'opérateur technique (Buenos Aires-Rosario-Córdoba-Tucumán). Les 5 000 km de la ligne Buenos Aires al Pacífico (BAP) qui assurent des liaisons entre Buenos Aires, Mendoza et San Juan, ainsi que les 3 300 du Ferro-Sur Roca (FR), entre Buenos Aires, Bahía Blanca et Zapala, sont, depuis 1993, également gérés par des capitaux privés.

Du point de vue social, les effectifs, qui étaient passés de 210 000 cheminots à moins de 90 000 entre 1954 et 1990 sous administration publique, ont été réduits à 6 100 employés pour l'ensemble des cinq réseaux nouvellement concessionnés.

En 2000, l'Etat argentin est sur le point de renégocier la plupart des contrats de concession pour non-respect des cahiers des charges en matière de volumes transportés et d'investissements réalisés de la part des firmes concessionnaires dont quelques unes connaissent des difficultés liées à la concurrence des liaisons routières solidement implantées sur le marché des transports intérieurs. Dans ce contexte mitigé, Ferro-Sur Roca enregistre certainement le succès le plus probant. D'abord spécialisée dans les trafics de ciment, la société s'est ouverte de nouveaux marchés en diversifiant son activité (pétrole, poissons, cidre, fruits) et en proposant, depuis 1997, des services internationaux prometteurs avec les entreprises chiliennes Ferrocarril del Pacífico et Ferromor via le tunnel ferroviaire de Socoma ou des connexions bi-modales rail/route (Zapala-Victoria).

1 De semblables procédures ont été engagées au Chili (1992) et au Brésil (1990) mais ne se sont pas aussi rapidement concrétisées. Les procédures de concessions n'ont été engagées qu'à partir de la seconde moitié de la décennie. Toutefois, le Brésil est en 2000 le seul pays sud-américain à construire de nouvelles lignes

2 En 1997, des liaisons passagers ont été réactivées entre Buenos Aires et les villes de Tucumán et Rosario.

3 Un nouvel appel d'offres international a été effectué en mai 1999.

Source : J.P. Baumgartner, 1994 ; Boletín FAL, février 2000 ; E. Flouret, 1994 ; M. Guilbert, 1999.

## A. Le changement de cap de l'administration Menem et ses conséquences

Le péronisme du Président Carlos Menem constitue une rupture. élu à la tête d'un parti traditionnellement d'électorat populaire, anti-libéral et bénéficiant du soutien des syn-



dicats, le nouveau gouvernement de 1989 s'engage dans une voie néo-libérale soutenue par les grands propriétaires remettant en cause les acquis sociaux et prenant des initiatives visant à affaiblir les syndicats (R. Sidicaro, 1993). Ce retournement brutal de situation - le programme électoral du candidat Menem n'avait pas manqué d'invocations anti-nord-américaines et tiers-mondistes, mettant en œuvre tout "l'arsenal des discours péronistes les plus orthodoxes" (op. cit., p. 26) - ne déclencha que peu de critiques dans les rangs de la majorité parlementaire, critiques qui furent balayées lorsque Carlos Menem les qualifia de "nostalgiques de 1945".

La transformation du rôle de l'Etat s'est traduite par le déclin des corporations tant patronales que syndicales. Si le retrait de la seconde apparaît comme logique au regard de la politique menée, le cas des milieux entrepreneuriaux, en accord avec les idées libérales mises en œuvre, est plus surprenant. En fait, les processus de privatisation et de concession ont surtout profité aux grandes entreprises proches du gouvernement. "Les contacts faciles entre le gouvernement Menem et les dirigeants des principales holdings opérant dans le pays a constitué un facteur de détérioration de l'influence des corporations qui représentaient le reste du patronat" (R. Sidicaro, op. cit., p. 33).

Quelques grands groupes ont ainsi su ou pu s'accroître à l'occasion de ces privatisations en procédant à des diversifications de leur activité : Techint et Rocca, dont les activités principales se situent dans la sidérurgie et les travaux publics, investissent dans les transports ; Perez Companc, de la finance au transport et à l'agro-alimentaire, Macri, du bâtiment à l'agro-alimentaire et la gestion de réseaux urbains (cf. encadré), etc. La plupart s'impliquent dans des consortiums ayant la charge de réseaux de transport. Les privatisations contribuèrent largement à la croissance de la richesse dans un petit nombre de mains : on estime que la petite dizaine de grands industriels argentins, associés à des firmes étrangères, achetèrent au moins la moitié des actions de la plupart des entreprises mises en vente (A. Margheritis, 1998).

#### **Encadré n° 4 : L'expansion du groupe argentin Macri**

L'expansion du groupe argentin Macri est l'une des plus remarquables de ces dernières années et l'une des plus représentatives des processus en cours dans le monde entrepreneurial de la région.

L'entrepreneur Francisco Macri arrive en 1949 à Buenos Aires comme simple maçon. Cinq ans plus tard, il possède une entreprise de construction de 700 personnes. Il fonde SEVEL, société qui obtient les licences de construction de véhicules des marques Fiat et Peugeot en Argentine. Il fut le plus ardent promoteur du protocole de libre-échange dans le secteur automobile signé, en 1985, entre l'Argentine et le Brésil. En 1994, il prend le contrôle de sa première société brésilienne, le groupe alimentaire Candia, et fait l'acquisition, quatre ans plus tard, de 80 % des parts des sociétés agro-alimentaires brésiennes Adria et Quaker-Brazil. Le groupe devient ainsi l'une des entreprises leaders de la branche. Francisco Macri profite également des programmes de concessions pour diversifier ses activités. Il obtient ainsi l'exploitation de plusieurs tronçons de réseau viaire : environ 1 000 km de routes nationales en Argentine, des sections autoroutières autour de Sao Paulo, Rio de Janeiro et Belo Horizonte au Brésil. Le groupe est également présent dans les secteurs de la collecte des déchets (Enterpa, Sasa) et l'informatique (Uninsa, Proceda).

Francisco Macri, qui possède sa maison à Punta del Este et y organise de grandes fêtes estivales, est le prototype de l'entrepreneur des années Menem et ne cache pas son soutien inconditionnel au Président argentin. Interrogé dans la presse à ce sujet, il répond : " Si tengo un buen director de una empresa, para qué lo voy a cambiar ? ". Ces propos illustrent les rapports étroits établis entre le monde de la grande entreprise et le parti au pouvoir durant les années de dérégulation. Ces liens sont parfois sulfureux. " Les nombreuses dénonciations de faits de corruption où se sont trouvées impliquées des personnalités proches du président Menem ou des hommes de son parti ont créé à plusieurs reprises des situations de crise " (R. Sidicaro, 1993, p. 25). En 1999, le joint venture Enterpa, formé au Brésil entre le groupe Macri et...

... Waste Management, était à l'origine d'un scandale de corruption de haut-fonctionnaires.  
 1 Si j'ai un bon directeur d'entreprise, pourquoi l'ai-je le changer ?  
 Source : La gazetta Mercantil Latinoamericana ; S. Mallo & M. Serna, 1992 ; R. Sidicaro, 1993.

Cette concentration de moyens et les liens privilégiés entretenus entre politiques et entrepreneurs créent un climat général de suspicion autour des pratiques de privatisations. De nombreuses affaires de corruption ont ainsi entaché la fin de la mandature Menem. à l'instar de la concession du terminal à conteneurs de Montevideo, certaines procédures argentines ont été interrompues pour vices de forme et remises à des dates ultérieures. Tel est le cas de la cession au groupe argentin Techint de 1 200 km d'auto-routes autour de Buenos Aires (13 % du linéaire routier concédé). En effet, si la dérégulation argentine se caractérise par la rapidité d'un processus que l'on s'est précipité à mettre en œuvre, elle est également marquée par le manque de transparence et les rumeurs de corruption qui l'entourent (S. Mallo & M. Serna 1992, R. Sidicaro 1993, A. Margheritis, 1998).

Aux difficultés politiques, et parfois judiciaires, se greffent des difficultés d'ordre économique pour une partie des entrepreneurs nationaux, désormais concurrencés par l'arrivée massive de capitaux étrangers. (cf. tableau n° 1). "Le contrôle étranger avance en Argentina" titrait l'hebdomadaire économique *La Gazeta Mercantil Latinoamericana* dans son édition du 24 janvier 1999. En effet, le programme d'ouverture économique a eu comme conséquence l'augmentation de la présence étrangère dans le système productif argentin. En 1999, sur les dix entreprises réalisant le plus gros chiffres d'affaires dans le pays, huit étaient des multinationales. On estime qu'entre 1993 et 1998, les capitaux extérieurs ont pris le contrôle de plus de soixante firmes argentines. Sur la même période, 85 % de toutes les fusions et acquisitions réalisées ont été le fait d'opérateurs étrangers.

**Tableau n° 1 : Les dix plus grandes firmes présentes en Argentine en 1999.**

Entreprises	Propriétaires	Chiffres d'Affaires) (en millions de dollars	Nombre d'employés	Nature de l'activité
YPF	NYSE . (New York Stock Exchange) (60 %) ; Repsol (15 %) ; bourse local (8 %) ; Provinces <sup>1</sup> (5 %), Etat (5,5 %)	6 144	5 570	Pétrole
<b>Groupe Techint</b>	Famille Rocca		3 218	Sidérurgie, Bâtiments & Travaux publics
Telefónica de Argentina	Cointel (51 %) ; salariés (10 %) ; ) NYSE (27,5 %) ; bourse local (11,5 %	2 994	15 900	Télécommunications
The Exxel Group	Capitaux nord-américains	2 275	21 500	Finances
Shell	Capitaux allemands	2 205	4 500	Pétrole
<b>Telecom</b>	Nortel Inversora (60 %) ; salariés (10 %) ; petits porteurs (30 %).	2 037	13 527	Télécommunications
Ford	Capitaux nord-américains	1 866	5 500	Automobile
Esso	Capitaux nord-américains	1 818	1 800	Pétrole
Carrefour	Capitaux français	1 736	8 280	Grande distribution
Fait	Capitaux italiens	1 732	580	Automobile

1 Provinces argentines de Santa Cruz (4 %) de Mendoza et du Chubut(1 %)  
 En gras, les firmes contrôlées par des capitaux argentins.

Source : La Gazetta Mercantil Latinoamericana, 24 janvier 1999.

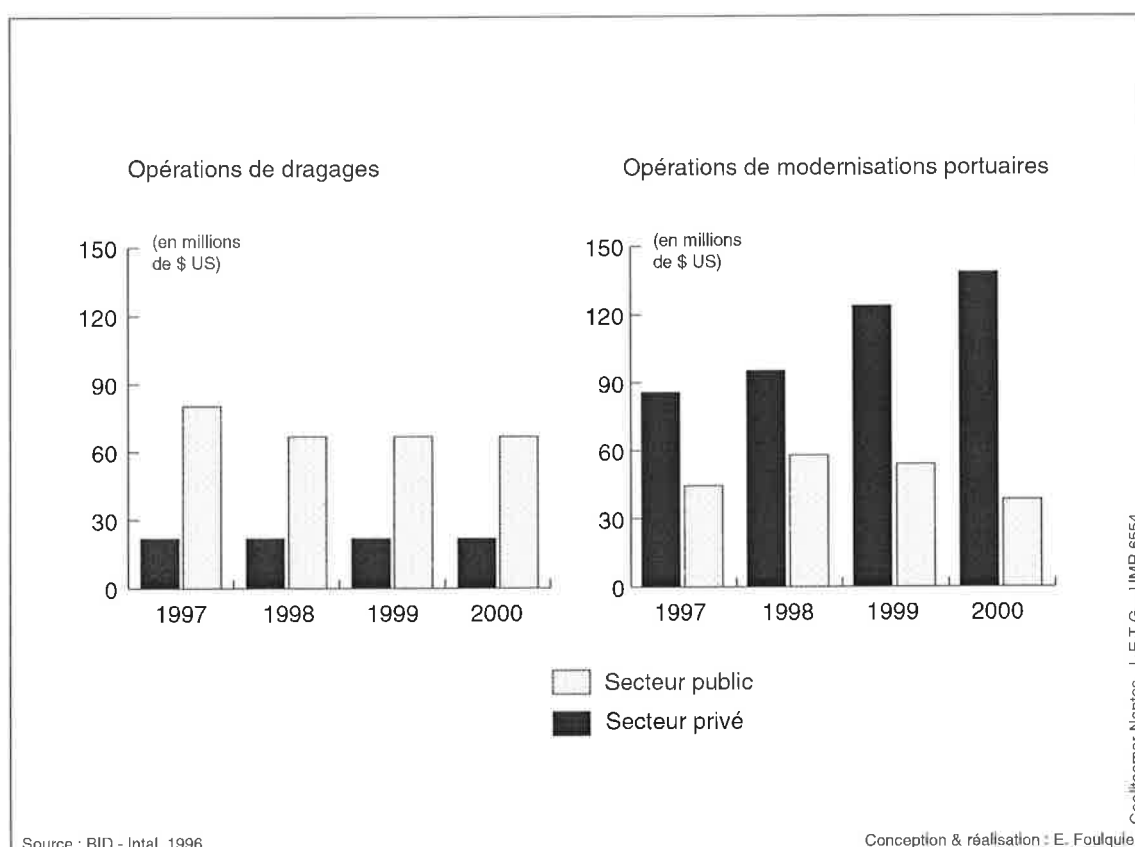
Remis en cause dans leur rôle au sein de l'économie nationale - la plupart des appels d'offres en matière de concession imposent la présence d'acteurs étrangers dans le dossier de candidature - la fonction politique et sociale des entrepreneurs nationaux est également en cours de redéfinition. Dans les milieux économiques locaux, deux opinions divergentes s'affrontent face au processus engagé de dérégulation. On trouve, d'un côté, ceux pour qui la libéralisation a permis d'accomplir des opérations de concentration et des gains de productivité - d'une manière générale, il s'agit, comme nous l'avons vu précédemment, des grandes entreprises proches du pouvoir qui se sont développées grâce à la protection de l'Etat durant les deux décennies précédentes : Pérez Companc (finance), Acindar (sidérurgie), Techint (travaux publics), Rocca (sidérurgie), Astra (pétrole), Macri (construction, automobile), Alpargatas (Textile), Garovaglio et Zorraquin (pétrochimie). De l'autre, des entrepreneurs de petites et moyennes entreprises pour lesquels la présence étrangère constitue une perte de souveraineté (*La Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 24-30/I/1999). "Pendant longtemps, les patrons avaient considéré l'idéologie libérale comme une idéologie vague mais utile pour critiquer les aspects de l'action étatique qui leur étaient défavorables. Mais en réalité, ils ne faisaient pas tous allusion au même problème lorsqu'ils critiquaient l'action de l'Etat : les reproches s'adressaient à des aspects différents et contradictoires de l'interventionnisme étatique. Le libéralisme des patrons était un point de convergence idéologique de circonstance et défensif, et non une unité réelle de critères et d'intérêts" (R. Sidicaro, 1999, p. 32).

De même, l'ouverture économique mais également le processus d'intégration régionale ont contribué à la création de nouvelles structures de partenariat et de lobbying. À partir du milieu des années quatre-vingt-dix, de nouvelles formes d'organisations patronales, adaptées à la régionalisation de l'économie, se mettent en place pour fédérer les revendications auprès d'un Etat qui se désengage. Dans les milieux maritimes et portuaires, ces nouvelles corporations sont le reflet des réformes engagées et de la transnationalisation de l'activité. Elles concernent les acteurs privés des organismes portuaires concédés. Leur présence sur les quais a augmenté : c'est le cas de Mercoports, l'Association des ports et terminaux privés du Mercosur. Elles fédèrent les acteurs privés intéressés par l'aménagement d'une même zone géographique : c'est le cas de l'Association des entrepreneurs privés de l'Hidrovia (sur le Paraná). Ces associations se consacrent à la défense de leurs intérêts dans le cadre désormais supranational du processus d'intégration en cours. Nous ne savons pas si leurs positions sont entendues ou non et il est difficile d'en mesurer l'impact en terme d'influence sur les autorités centrales. En 1998, la seconde a toutefois obtenu le droit de participer au Comité Intergouvernemental de l'Hidrovia (CIH).

Si ces nouvelles formes de corporations voient rapidement le jour (respectivement 1996 et 1998), c'est que l'Etat garde un rôle fondamental dans le cas de l'activité maritime et portuaire : celui de l'entretien des chenaux d'accès dont la concession s'avère délicate. Les opérations de dragages sur le Río Paraná, entre l'estuaire de la Plata et le port de San Martin ont été confiés à la joint venture formée par la société argentine Emepa

et la compagnie belge Jan de Nul. Sur les 650 millions de dollars que coûte l'opération, l'Etat en assume les deux tiers. Le reste est apporté par le concessionnaire privé qui, grâce au péage mis en place, doit couvrir ses frais et réaliser d'éventuels bénéfices. Le contrat initial portait sur une profondeur de 32 pieds<sup>5</sup>, qu'il s'agissait de porter dès 1999 à 36 pieds. Des études sur la viabilité économique de cet objectif sont actuellement en cours. Dans le cas de résultats négatifs, le problème se poserait donc de savoir si l'Etat en assumerait la charge (*La Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 24-30/1/1999) ? Cet exemple démontre que, dans ce secteur d'activité, l'Etat argentin demeure un investisseur majeur (cf. figure n° 8) et qu'il doit faire face, depuis la dénationalisation des principaux ports du pays, non plus à sa propre administration qu'il pouvait faire patienter, mais à des acteurs privés dont le retour sur investissement est le mode fondamental de fonctionnement.

**Figure n° 8 : Investissements prévus en Argentine dans l'activité maritime et portuaire selon les secteurs public et privé entre 1997 et 2000.**



## B. Quel bilan pour la dérégulation argentine ?

Cette spécificité du secteur maritime et portuaire participe à l'élaboration d'un bilan nuancé du modèle argentin d'ouverture économique. D'une part, l'apport de capitaux, lié aux privatisations et autres concessions, a permis à court terme de réduire les déficits, de respecter les engagements pris envers les organismes financiers internationaux et de rétablir la confiance des acteurs économiques. Cependant, la cession à des

firmes étrangères a également favorisé à court et moyen termes la fuite des capitaux vers l'extérieur du pays - les bénéfices générés par les nouvelles entreprises ne sont pas, comme auparavant, forcément réinvestis dans le pays -.

Cette libéralisation n'a pas non plus participé au rééquilibrage budgétaire dans la mesure où l'Etat se voit désormais facturer des services autrefois situés dans l'orbite du système public et dont le prix a généralement augmenté : c'est le cas des télécommunications après la privatisation d'Entel. En ce qui concerne le problème de la dette, les privatisations n'eurent que très peu d'effets, bien au contraire, entre 1989 et 1992, celle-ci augmenta de 2,7 milliards de dollars. Certes l'Etat argentin reçut plus du double des entreprises privées mais, pour attirer ces investisseurs, il fut également obligé dans la plupart des cas de racheter le passif des entreprises publiques mises en vente. Dans bien des cas, en particulier lors de la première vague de privatisations (YPF, Entel, Aerolineas argentinas) la rapidité avec laquelle sont effectuées les procédures, favorise par ailleurs une sous-estimation des actifs des entreprises vendues (A. Margheritis, 1998).

En second lieu, les privatisations n'ont pas toujours eu les effets escomptés en matière d'efficacité et d'amélioration générale des services. Le manque de contrôle et de règles fixées par l'Etat dans le cadre de son désengagement explique en grande partie que ces transferts aient été réalisés au détriment de l'intérêt public. Aux réajustements tarifaires (téléphonie, services d'eau, etc.) ne correspond pas toujours une amélioration des services rendus. Tous les investissements prévus dans les entreprises cédées dans le cadre des privatisations n'ont pas été effectués : leur montant a même été divisé par deux (de 2 à 1 % du PIB) entre la première et la seconde moitié de la décennie (A. Margheritis, 1998).

Dans le cas des chemins de fer, si Ferro-Sur Roca et Ferro-Expreso Pampeano ont globalement vu leur volume de trafic augmenter, tel n'est pas le cas de Ferrocarril Mesopotámico. Beaucoup d'entreprises ferroviaires se plaignent de la faiblesse d'un chiffre d'affaires qui ne leur permet pas d'investir dans la capacité d'opération (Boletín FAL, février 1998). Dans certains cas, les nouvelles stratégies commerciales adoptées tendent à annihiler l'inertie liée à la longue détérioration du transport ferroviaire, qui avait conduit à la conquête du marché par les camionneurs. Ce constat nous rappelle que les infrastructures de transport ne sont pas structurantes en soi et que leurs impacts sur le territoire dépendent essentiellement des stratégies d'acteurs mises en place.

Enfin, l'ensemble du processus d'ouverture économique a conduit à l'accentuation des déséquilibres dans la sphère socio-économique et la croissance des disparités régionales. Non seulement, les privatisations ont donné lieu à des phénomènes de concentration des richesses et de polarisation dans des lieux où l'activité s'avère la plus rentable, mais la perte de moyens, que pouvait lui assurer des entreprises publiques parfois rentables notamment dans le domaine de l'énergie, a considérablement réduit le rôle de l'Etat dans ses possibilités d'intervention sur le territoire (J. Schvarzer, 1993).

Il s'agit là d'une véritable rupture qui n'est pas atténuée par l'émergence d'un projet nouveau. L'Etat protecteur, entrepreneur, ne s'est pas transformé en un Etat régulateur.

Ainsi se présente la crise actuelle des relations Etat, marché, société, dont les conséquences territoriales sont la concentration des moyens dans un nombre restreint de lieux et la persistance d'un modèle de drainage de l'espace vers une périphérie exportatrice.

### **III. LA SINGULARITÉ DU CAS URUGUAYEN**

Avec 0,6 % de la totalité des IDE réalisés, entre 1990 et 1999, dans le Mercosur et ses membres associés (cf. figure n° 7), l'Uruguay apparaît nettement en retrait du processus de pénétration des économies de la région par des capitaux extérieurs. Le pays se situe en dessous des investissements réalisés au Paraguay (0,8 %) et en Bolivie (2,1 %). Il se situe évidemment loin derrière le Brésil (54,4 %), l'Argentine (32 %) et le Chili (10 %). L'étroitesse du marché intérieur uruguayen, qui ne présente pas suffisamment de garanties quant au retour sur investissement et qui constitue à ce titre un handicap dans l'attraction des capitaux étrangers, explique mais ne résume pas à lui seul cet état de fait.

La modestie des investissements réalisés en Uruguay n'est pas un phénomène nouveau. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, le pays possède la particularité de connaître des taux d'investissement parmi les plus bas au monde sur les vingt dernières années (en moyenne moins de 14 % du PIB) et ce, en dépit d'une croissance continue de 1,5 % en moyenne par an sur la même période (M. Torello, 1992). Plusieurs hypothèses peuvent être avancées. Ou bien cette caractéristique est à mettre sur le compte d'un problème de mesure et d'acquisition de données qui sous-estime les montants des investissements effectués en Uruguay, ou bien le peu d'opérations réalisées se sont avérées suffisamment rentables pour que la croissance ne s'en trouve pas affectée, ce qui tendrait à démontrer que le pays est un espace de haute productivité capitalistique (op. cit.).

Pour Mariela Torello, chacune de ces deux hypothèses est valide et se vérifie sur le terrain. Reste que l'enquête réalisée en 1991 auprès de 150 entreprises uruguayennes, à laquelle nous faisons référence dans les paragraphes précédents révèle que si la taille du marché intérieur constitue un handicap certain, l'instabilité des économies de la région et les mesures douanières qui les protègent représentent un facteur également contraignant pour la prise de risques, a fortiori dans une économie dont le commerce extérieur constitue une des rares opportunités d'expansion. Pour l'ensemble de ces acteurs, le processus d'ouverture économique engagé au début des années quatre-vingt-dix devait fort logiquement, participer à la diminution de ces contraintes et à la croissance des flux de capitaux dans l'appareil productif national. Force est de constater qu'il n'en fut rien.

La faiblesse des investissements réalisés en Uruguay se vérifie tant sur le plan des IDE que sur les mouvements intérieurs de capitaux. Il faut en effet reconnaître une certaine frilosité des banques uruguayennes envers les entreprises nationales. Selon une enquête réalisée en 1999 par la Chambre des Industries de l'Uruguay (CIU) auprès de 120 socié-

tés, l'insuffisance de garanties, des taux d'intérêts élevés et des crédits accordés à court terme, limitent considérablement les marges de manœuvre des entreprises industrielles nationales. Celles-ci sont, il est vrai, déjà endettées à hauteur de 1,7 milliards de dollars, soit 40 % du PIB qu'elles produisent (*La República*, 16/VII/2000).

Dans les années quatre-vingt-dix, deux paramètres expliquent la faiblesse des flux de capitaux en Uruguay : la modestie et l'inertie d'un système productif traditionnellement protégé par l'Etat ; la résistance de la société uruguayenne au processus de libéralisation économique proposé par les différents gouvernements au pouvoir dans la décennie.

## **1. L'effet de taille**

### **A. Une économie marquée par la petite entreprise**

Conséquence indirecte de l'étroitesse du marché, la taille des entreprises et le peu d'opportunités d'investissements que cette modestie impose, constituent un élément d'explication. Alors qu'au Brésil et en Argentine, une quarantaine de groupes économiques articulés autour de grandes holdings forment une véritable "bourgeoisie étatique". La sphère entrepreneuriale uruguayenne est beaucoup plus restreinte. Dans le meilleur des cas, elle ne présente, que des protogroupes, à mi-chemin entre la grande entreprise et le groupe économique (L. Stolovich, 1995). Plus modestes, moins diversifiées, faiblement implantées à l'extérieur du pays, les plus grandes firmes uruguayennes apparaissent en transition et n'atteignent pas le degré de diversification des grands conglomerats voisins. Des quarante plus grands groupes du pays, plus de 70 % présentent une activité clairement dominante et sont hautement spécialisés tandis qu'au Brésil et en Argentine, le rapport entre groupes spécialisés et diversifiés est beaucoup plus équilibré (op. cit.). Seuls deux groupes uruguayens, Strauch et Peirano (agro-industries), présentent des structures comparables à la quarantaine de leurs équivalents argentins et brésiliens.

En fait, le monde entrepreneurial uruguayen est surtout caractérisé par la petite taille de ses unités productives. Selon l'Institut national de statistiques, 99 % des entreprises uruguayennes sont des "PYMES" (micro, petites et moyennes entreprises<sup>6</sup>) et représentent 70 % des emplois (*El País*, 15/I/01). En 1997, l'INE recense plus de 105 000 micro-entreprises (exploitations agricoles non-incluses). Elles emploient un quart des salariés uruguayens. Avec la catégorie des petites entreprises (22 % de l'emploi), ces dernières produisent le quart de la valeur ajoutée non agro-pastorale\* créée dans le pays. Bien évidemment, ces petites structures, surtout présentes dans le secteur du commerce et de la distribution (la moitié des emplois de la branche), ne sont pas celles qui suscitent les investissements les plus importants. Elles composent cependant un part de la réalité entrepreneuriale uruguayenne.

Comme ailleurs, c'est en général vers le secteur industriel, pris au sens large du terme,

que se dirige l'essentiel des flux de capitaux. S'il est normal à l'échelle nationale que la taille des entreprises y soit plus grande, celle-ci reste modeste. En Uruguay, le secteur manufacturier (17 % des actifs) est dominé par des structures dont le nombre de salariés varie entre 20 et 99 : elles génèrent 90 % de la valeur ajoutée et en emploient 70 % des personnels. Dans le cas français, cette même catégorie d'entreprises produit seulement 14 % de la valeur ajoutée et n'emploie que 22 % des salariés de la branche (INSEE, 2000). L'un des impacts du Mercosur et plus généralement du processus d'ouverture économique engagé par l'Etat uruguayen au début des années quatre-vingt-dix, est effectivement la diminution du poids des grandes entreprises (plus de 100 salariés) et le désengagement des capitaux étrangers dans le système productif national (L. Stolovich, 1997). Les avantages commerciaux dont bénéficiait l'Uruguay jusqu'à l'avènement de l'union douanière - vis-à-vis notamment de l'Argentine - constituaient en effet un facteur de localisation non négligeable.

La suppression de ces derniers conduit à partir de 1995 à une véritable hémorragie dans la branche industrielle. Selon le Département d'économie de la Faculté des Sciences Sociales de Montevideo cité par Stolovich, les grandes entreprises (nationales et étrangères) représentaient encore en 1994, près de 66 % de la valeur ajoutée industrielle et 47 % des emplois, et ce, en dépit d'une baisse d'environ cinq points par rapport à 1990. Selon les chiffres de l'INE cette baisse aurait viré à la catastrophe, mais nous n'avons pas les moyens de les vérifier. Cependant, nous avons pu constater de manière certes empirique, qu'entre 1998 et 1999, nombre de grandes entreprises annonçait la fin de leur activité : Sudamtex (textile, 500 employés) à Colonia en 1998, Metzen et Sela (céramique, 700 employés) à Canelones en 1999. Cette année fut également marquée par la longue occupation des locaux, engagée par les employés d'une fabrique de verre à Montevideo après l'annonce de sa fermeture. L'affaire était bien mal engagée pour les salariés de l'entreprise qui n'avaient toujours rien obtenu au bout de six mois de conflit.

Il faut mettre en relation ces fermetures d'entreprises et les choix gouvernementaux opérés lors des grands ajustements liés au processus d'intégration régionale, lesquels font figure de véritable réorientation économique du pays. Ce "capitalisme sans larmes" - selon l'expression de Luis Stolovich -, c'est-à-dire sans la protection de l'Etat, favorise essentiellement deux secteurs d'activités : les services (finance, tourisme, transport) et les productions primaires bénéficiant d'avantages comparatifs (bois, élevage). L'absence d'une véritable politique industrielle (exception faite de l'agro-alimentaire) peut être interprétée comme un désaveu de la classe entrepreneuriale nationale de la part des autorités, quitte à tomber dans d'autres formes de contre-pouvoir, cette fois transnationaux.

"Los propositos, explícitos o implícitos, de la política implementada en los años noventa, promueven un ataque (...) de los que es el empresario uruguayo típico y aun de la propia cúpula de poder económico. Reflejan la convicción no sólo de algunos tecno-burócratas, sino también de dirigentes políticos - e incluso de políticos empresarios -, de que con el tipo de estructura de poder económico vigente en el país, y con las características dominantes en el empresariado uruguayo, las posibilidades de promover la acumulación de capital y el desarrollo de la fuerzas productivas se ven muy limitadas.



Apuestan entonces al capital trasnacional, o a una mayor integración al sistema capitalista internacional y a formas más competitivas de economía, como salida al bajo dinamismo productivo del país. El tipo de empresario que atacan es el conformado con una excesiva protección - sobre todo industrial -, no competitivo, apoyado en lo que pueda obtener del Estado, que no asume riesgos, etc. El tipo de estructura de poder que atacan es la constituida por grupos económicos oligopólicos, también sustentados en sus relación con el Estado" (L. Stolovich, 1997, p. 142-143).

*Les objectifs, explicites ou implicites, de la politique mise en place dans les années quatre-vingt-dix représentent une attaque (...) de ce qu'est l'entrepreneur uruguayen typique et de la propre sphère de pouvoir économique. Ils reflètent non seulement la conviction de certains bureaucrates, mais également de dirigeants politiques - politiciens entrepreneurs inclus - qu'avec le type de structure de pouvoir économique en vigueur dans le pays et les caractéristiques dominantes de l'entrepreneur uruguayen, les possibilités de promouvoir l'accumulation de capital et le développement des forces productives se trouvent très limitées. Ces objectifs soutiennent donc le capital transnational ou une plus grande intégration au système capitaliste international et des formes plus compétitives d'économie, qui apparaissent comme les moyens de sortir le pays de son faible dynamisme productif. Le type d'entrepreneurs qu'il attaquent est celui habitué à une protection excessive - par-dessus tout industrielle -, non compétitif, appuyé sur ce qu'il peut obtenir de l'Etat, qui n'assume aucun risque, etc. Le type de structure de pouvoir que ces objectifs attaquent est celui formé par des groupes économiques oligarchiques, également soutenus par les relations qu'ils entretiennent avec l'Etat.*

L'exemple des banques (6 % de la population active en 1997), pourtant considérées en Uruguay comme un secteur clé et presque traditionnel, fournit une dernière illustration du caractère limité des moyens uruguayens en comparaison de ses puissants voisins. En 1998, aucune ne figure dans la liste des cinquante premiers établissements latino-américains (*La Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 4-7/VII/1999). Le Brésil place 26 banques dans ce classement (six dans les dix premières), l'Argentine et le Chili, huit chacun. Le Mexique y figure à six reprises, la Colombie et le Pérou une seule fois. Cette réalité financière éclaire d'une autre manière la modestie des investissements réalisés en Uruguay.

## **B. La faveur des placements spéculatifs**

Toutefois, ces faits n'autorisent pas à dire que l'Uruguay n'est pas une place financière. Le secret bancaire favorise en effet un nombre considérable de placements dont il n'est pas nécessaire de justifier l'origine. Aussi l'Uruguay, comme d'autres pays latino-américains, semble un lieu privilégié pour faire fructifier une manne aux origines discutables. Le révérend Moon, dont on estime la fortune à près de 8 milliards de dollars, est installé dans le pays depuis 1981. Il réalise sa première opération financière en Uruguay en achetant le Victoria Plaza, hôtel cinq étoiles situé au centre de Montevideo (l'Uruguay ne possède que trois hôtels de cette catégorie). Au milieu des années quatre-vingt-dix, sans doute séduit par l'initiative du Mercosur dont il saisit l'importance, Moon diversifie ses activités en devenant co-actionnaire (50 % des parts) de l'entreprise de construction navale Tsakos. En 1998, il rachète l'ancien frigorifique Swift pour y développer des activités dans le domaine de la pêche. Selon nos sources<sup>7</sup>, la secte étudierait les possibilités de se lancer dans la construction d'un second terminal à conteneurs en périphérie de Montevideo.

Les placements financiers de l'ecclésiastique coréen ne sont pas un cas isolé dans ce

“capitalisme douteux”. De nombreuses enquêtes révélées dans les journaux argentins et brésiliens mettent régulièrement en cause l’Uruguay dans des affaires de blanchiment d’argent sale. Selon le quotidien argentin Clarín, l’Uruguay serait le refuge de plus de 24 milliards de dollars évadés du système fiscal argentin (*La República*, 3/VII/2000), soit quasiment autant que l’ensemble des actifs de la cinquième banque latino-américaine : la Bancomer (Mexique). Le fameux “vol du million”, entre Brésil et Uruguay, est une autre illustration des trafics de sommes considérables. Dans cette affaire de transport régulier de devises par voie aérienne entre Montevideo et Sao Paulo, ce sont autant les contrastes juridiques entre les deux systèmes financiers nationaux que les tentatives d’évasion fiscale qui sont en cause. L’impossibilité légale d’obtenir des dollars pour un citoyen brésilien au début des années quatre-vingt-dix dans le cadre de la politique de stabilisation monétaire, a favorisé l’organisation de réseaux de change de cruzeiros brésiliens en Uruguay où l’obtention de devises étrangères n’est pas réglementée. On estime qu’entre 1990 et 1994, la compagnie aérienne uruguayenne PLUNA a ainsi transporté annuellement un minimum de 200 millions de dollars (S. Blixen, 1996).

D’autre part, l’accroissement des placements spéculatifs est une des conséquences de l’ouverture économique effectuée en Uruguay dans les années quatre-vingt-dix. Vendre ses actifs fait partie des stratégies passives adoptées par une partie des entrepreneurs uruguayens “traditionnellement” soutenus par l’Etat et peu enclins à risquer leurs propres deniers lorsque celui-ci décide d’ouvrir le système productif à la concurrence étrangère (L. Stolovich, 1997). Selon la CEPAL, l’adoption de ces stratégies passives (Indifférence au changement ou transformation des actifs industriels en capital spéculatif ou remplacement de l’activité industrielle et exportatrice par une activité commerciale et importatrice) caractérise, en 1995, 36 % des entreprises uruguayennes face à l’intégration régionale en cours.

L’effet de taille, tant du point de vue du marché intérieur que de celui des organismes économiques qui le composent, explique la faiblesse des investissements réalisés en Uruguay. Dans le cas particulier des placements occultes, cette modestie constitue cependant un atout, a fortiori lorsqu’elle est associée à une situation géographique “favorable”. Toutefois, le débat politique engagé au début des années quatre-vingt-dix à propos de la libéralisation de l’économie nationale, contribue également à faire de l’Uruguay un cas singulier dans le panorama sud-américain des flux de capitaux durant la décennie. Entamé en 1989 sous la présidence de Luis Alberto Lacalle (mouvement herrériste\*), le projet de réforme de l’Etat ne se concrétise véritablement qu’en 2000. L’absence de grandes procédures de privatisations en Uruguay pendant la période, limite considérablement l’arrivée massive des capitaux étrangers.

## **2. La résistance au projet néo-libéral de réforme de l’Etat**

Au-delà des caractéristiques du marché interne qui demeurent une constante, l’explication de la modestie des investissements effectués en Uruguay au cours des années quatre-vingt-dix, réside dans l’attitude critique adoptée par la société uruguayenne

face aux processus d'ouverture économique, engagés un peu partout dans le sous-continent. Cette résistance au modèle néo-libéral a empêché la mise en place de privatisations massives des entreprises publiques et, par voie de conséquence, a fortement restreint les apports de capitaux extérieurs. Au centre de la question des privatisations et de la libéralisation de l'activité économique du pays se trouve la concession du terminal à conteneurs du port de Montevideo. Elle en est le symbole et les échecs successifs des tentatives de sa cession au domaine privé sont émaillés de scandales politico-financiers, qui sont toujours l'objet d'enquêtes en cours. Nous y reviendrons dans le chapitre consacré au port de Montevideo.

## **A. Les entreprises publiques : une situation contrastée**

Avant leur récente remise en cause, l'histoire des entreprises publiques uruguayennes est marquée, de façon synthétique, par trois étapes successives. Durant la première moitié du siècle, l'Etat batlliste\* joua un rôle fondamental dans la mise en place du système productif à travers la promotion de grandes entreprises nationales (cf. chapitre 4). Dans les années soixante-dix, le retour à une gestion libérale des affaires publiques n'eut que très peu d'effets en terme de privatisations. La crise économique généralisée et la faillite du système politique ont conduit à la dégradation de la situation sans que l'on puisse véritablement imputer cette détérioration au seul statut public des entreprises. Lors de la décennie suivante, on assiste toutefois à l'absorption par les banques d'Etat des entreprises les plus en difficultés afin d'éviter une fuite trop importante de capitaux (S. Mallo, M. Serna, 1992).

Au début des années quatre-vingt-dix, ces entreprises (eau, gaz, électricité, transport ferroviaire, administrations portuaires, téléphone, etc.) apparaissent comme une trop lourde charge pour un Etat surendetté. La plupart d'entre elles s'appuient sur des infrastructures obsolètes, présentent une masse salariale considérable, mais elles n'accusent pas toutes des bilans régulièrement déficitaires. D'une manière générale, seules les infrastructures de transport sont à l'agonie (port et chemin de fer). Les difficultés que connaissent les entreprises de téléphonie et d'électricité s'expliquent en partie par la faillite de l'organisation administrative du territoire. Faiblement dotés par un Etat en quête d'équilibrage budgétaire, certains départements présentent de lourds impayés<sup>8</sup> et peuvent être en conflit ouvert avec des entreprises publiques. Ces dettes sont parfois réciproques<sup>9</sup>. Quant à l'ANCAP, elle se porte relativement bien : elle a même profité de la libéralisation argentine, la vente d'YPF en l'occurrence, pour effectuer quelques investissements afin de consolider sa position. Au milieu de la décennie, une quarantaine de millions de dollars est consacrée à la modernisation des installations de raffinage à Montevideo. Seule la sécurité sociale, depuis peu ouverte partiellement aux systèmes de cotisations privées, se trouve face à un problème difficile et durable : celui d'une population vieillissante dont le taux d'inactivité a en outre augmenté ces dernières années. Affirmer que les entreprises publiques uruguayennes sont en faillite serait une caricature : la situation est plus contrastée qu'il n'y paraît de prime abord.

## B. Un débat politique et une question de société

A l'inverse de l'Argentine, où les ménemistes\* imposent les privatisations à une opposition exsangue (J. Schvarzer, 1993), la volonté du nouveau président uruguayen, Luis Alberto Lacalle (1990-1994), doit faire face à l'opposition farouche des syndicats et des mouvements de gauche rassemblés sous la bannière unique du Frente Amplio d'une part, au sentiment partagé à l'égard de la dérégulation du reste de la droite uruguayenne d'autre part. C'est dans ce contexte politique que se posent, à partir de 1989, les questions de la réforme de l'Etat et de la nouvelle définition de son rôle au sein de la société au lendemain de la dictature militaire.

Le programme herrériste de gouvernement sur lequel est élu en 1990 le président Lacalle, pose la réduction du déficit de l'Etat comme une priorité nationale. L'instrument fondamental de sa mise en œuvre est la réforme de l'Etat et la privatisation de la plupart des entreprises publiques, dont le statut doit être modifié pour permettre la prise de participations par le secteur privé. à plus long terme, ce programme, appelé la *Coincidencia nacional* car il est issu de négociations entre plusieurs secteurs politiques, propose une recomposition du rôle économique de l'Etat en trois points : 1) la présence de l'Etat dans le système productif doit se limiter au secteur dont la spécificité nécessite son intervention ; 2) l'efficacité et la productivité de l'administration doivent être améliorées en rationalisant son organisation et en diminuant le nombre de fonctionnaires ; 3) l'intervention de l'Etat dans la régulation des marchés doit être réduite au minimum, sa tâche principale consistant à veiller à la suppression de toute forme de monopole. Fondamentalement, la *Coincidencia nacional* repose sur le postulat néo-libéral classique d'une efficacité privée contre une improductivité publique (S. Mallo, M. Serna, 1992).

Les premières voix qui s'élevèrent contre le projet de loi furent celles du Frente Amplio et du Nuevo Espacio (deux formations de gauche). L'argumentaire développé par ces deux mouvements est relayé par celui des syndicats confédérés au sein du PIT-CNT. Si les mouvements de gauche reconnaissent que l'efficacité des entreprises publiques et plus globalement des administrations d'Etat doit être recherchée, ils plaident en faveur d'un diagnostic sur les dysfonctionnements de l'Etat et des entreprises publiques comme préalable à toutes réformes. à la prétendue efficacité du secteur privé dans les affaires économiques, ils opposent les nombreuses faillites enregistrées dans le pays au cours des dernières années. Enfin, l'ensemble de la gauche souligne la nécessité d'un Etat suffisamment fort pour défendre les intérêts du pays, désormais lancé dans un processus d'intégration économique. Chez les opposants aux privatisations, les entreprises publiques sont considérées comme des éléments du patrimoine national et comme le moyen d'agir sur l'économie en maintenant une demande que bien souvent le secteur privé ne peut soutenir.

L'autre formation politique à s'opposer au projet du président Lacalle est le Foro Batllista du futur président de la République, Julio Maria Sanguinetti. Si le mouvement ne rejette pas l'idée de la fin des monopoles publics et des privatisations, il marque sa différence

en soulignant le rôle fondamental de l'Etat dans la régulation des marchés et de la société. Pour les batllistes, Lacalle propose une réforme qui se veut davantage une revanche sur l'histoire<sup>10</sup> qu'un véritable projet de société.

Aussi, l'Uruguay s'oppose-t-il fondamentalement à la démarche argentine. Le débat politique, parlementaire, a montré tout l'attachement de la nation à l'idée d'un Etat social : le mouvement herrériste n'est d'ailleurs pas foncièrement pour l'abandon radical des missions d'éducation et de santé assumées jusqu'ici par l'Etat. Le gouvernement Menem, en promulguant avec célérité lois et décrets, rompt brutalement avec le modèle péroniste et court-circuite toutes possibilités de débat tant au niveau du Parlement que de la société. En Uruguay, la Commission de Défense du Patrimoine National et de la Réforme de l'Etat, créée pour l'occasion, propose un référendum. Celui-ci est organisé le 13 décembre 1992 : 72 % des votes exprimés se prononcent contre la privatisation des entreprises publiques. Si l'idée d'une réforme de l'Etat est acceptée par la majorité des citoyens uruguayens, celle-ci ne doit pas se faire au détriment des acquis sociaux et de la notion de service public. "Según la encuesta Latinbarómetro de 1995, los uruguayos son los que más apoyan la permanencia en el ámbito estatal de los servicios sociales, con excepción de la salud" (M. Buxedas, 2000, p. 117)

Le débat est au cœur de la vie politique et intellectuelle durant toutes les années quatre-vingt-dix. Sur le plan politique, il est marqué par de nombreux affrontements, tant au niveau du Parlement qu'à celui de la rue où les organisations syndicales mobilisent régulièrement leurs troupes dans le cadre de grèves générales et de manifestations au pied des édifices publics. Les milieux intellectuels ne sont pas en reste et de nombreux articles paraissent dans la presse et dans les revues de sciences humaines pour éclairer tel ou tel point. Les propos d'un des historiens uruguayens les plus connus à l'échelle nationale sont assez révélateurs de cet engagement :

"En la polémica que se ha venido desarrollando en los últimos años en muchos países europeos, y que ha llegado recientemente al nuestro, sobre la privatización de empresas públicas y sus afines, reforma del Estado, modificación de su papel en la sociedad, etc., se han esgrimido de preferencia argumentos de carácter económico y financiero. En Uruguay, donde el Estado ha jugado un papel muy peculiar en su desarrollo nacional, la referencia histórica parece pesar más por ello que en otros lares. Y los argumentos de este tenor que se han escuchado últimamente, a veces adolecen de inexactitudes que no sólo desfiguran el pasado sino que también pueden contribuir a que el ciudadano tenga dificultades para formarse opinión por no estar debidamente enterado.

Una mirada desapasionada hacia el pasado podría contribuir, entonces, a proporcionarle una más clara comprensión de los antecedentes de esta temática, y elementos de juicio necesarios para una toma de posición meditada y personal, objetivo insoslayable de todo sistema democrático para decidir en su seno el rumbo que la sociedad quiera tomar" (B. Nahum, 1993, p. 8)

*La polémique qui s'est développée ces dernières années dans beaucoup de pays européens et qui est arrivée récemment dans le nôtre, sur les privatisations d'entreprises publiques et leurs corollaires, réforme de l'Etat, modification de son rôle dans la société, etc., les arguments de caractère économique et financier ont servi de principal faire-valoir. En Uruguay, où l'Etat a joué un rôle particulier dans le développement national, le référent historique paraît peser*

*plus qu'ailleurs. Et les arguments de ce type, que l'on a pu entendre dernièrement, souffrent parfois d'inexactitudes qui, non seulement, défigurent le passé mais peuvent aussi contribuer à ce que le citoyen, non dûment informé, ait des difficultés pour se forger une opinion.*

Un regard dépassionné sur le passé pourrait donc contribuer à lui donner une compréhension plus claire des antécédents de cette thématique, et des éléments nécessaires de jugements pour une prise de position réfléchie et personnelle, objectif indissoluble de tout système démocratique pour décider en son âme et conscience quelle direction la société veut prendre.

L'ensemble de ces mobilisations, citoyennes ou syndicales, le débat politique acharné entre les différentes mouvances, l'absence de conviction du président Sanguinetti à propos de la dérégulation et l'exemple du chaos social argentin, bloquent pendant près de dix ans toute avancée de la question et confèrent à l'Uruguay une position singulière dans le panorama sud-américain des pratiques néo-libérales. L'adoption en juin 2000 de la loi d'urgence<sup>11</sup>, tente de remédier à cette originalité dont certains décideurs se seraient bien passés.

### **3. La loi d'urgence n° 17.243 du 29/VI/2000**

#### **A. Le résultat d'un compromis politique**

La donne politique uruguayenne change en 1999 avec l'élection à la présidence de la République de Jorge Batlle, membre du parti Colorado. Son prédécesseur Julio Maria Sanguinetti, issu de la même tendance politique, présente un bilan économique satisfaisant en dépit d'une dégradation de la situation sociale. Entre 1994 et 1999, le taux de croissance du PIB s'est maintenu au-dessus de 3 %, l'inflation a été réduite de 44 à 7 %, mais le taux de chômage aux alentours de 8,5 % entre 1987 et 1994, atteint 12 % en 1996 et 10 % en 1998. Sur le plan des réformes de fond, son mandat présente un bilan relativement limité. Si plusieurs lois, jugées positives par l'ensemble des observateurs, ont été adoptées dans le domaine de la santé (réforme de la sécurité sociale) et des finances (loi sur les marchés de valeurs, loi sur les fonds d'investissements), la réforme de l'Etat reste en chantier et sa mise en œuvre a coûté cher au contribuable : environ 670 millions de dollars qui ont participé à l'accroissement de la dette publique<sup>12</sup> (*El Observador*, 7/III/1999).

En 2000, l'Uruguay est sans doute le pays sud-américain dont les réformes structurelles sont les moins avancées (C. Maggi, 2000). Les pressions tant sur le plan intérieur qu'extérieur se font encore plus vives. Dans une conférence à l'exposition agricole annuelle du Prado, l'ex-président de la Banque mondiale, l'économiste Kenneth Coates (cf. encadré n° 5), met clairement en garde les autorités uruguayennes : "O se reforma el Estado o se devalúa" (*La República*, 8/IX/1999). Sur le plan intérieur, force est de constater que la gauche est désormais une force capable d'accéder au pouvoir. Au second tour des élections présidentielles de 1999, d'âpres négociations sont menées pour assu-

rer au candidat du parti Colorado encore en lice, l'ensemble des reports de voix obtenus par le candidat du parti Blanco, Luis Alberto Lacalle. Au lendemain de la victoire finalement acquise par le candidat batlliste<sup>13</sup>, la participation au gouvernement des représentants du mouvement herrériste se fait sous la condition de l'adoption de la loi d'urgence comme priorité.

#### Encadré n° 5 : Réforme de l'Etat ou dévaluation

" Si pensamos en el tipo de cambio real como el combustible de la economía exportadora, tenemos que admitir que, con los actuales niveles de tipo de cambio real, el tanque está muy próximo a vacío y va a ser muy difícil que el Uruguay encare un nuevo ciclo de crecimiento económico sostenido en base a las exportaciones, si no cambia algo en las variables críticas del modelo (...) Las reformas fáciles se hicieron todas. Las que quedan son las difíciles, las que tienen pequeñas mayorías parlamentarias y mucha protesta pública. Son impopulares, van a crear fricción, pero, si no se hacen, el gran peligro es que utilicemos la devaluación como un medio para evitar hacerlas. Lo que sí es claro es que, si no se reforma el Estado, no hay forma de evitar la devaluación (...) De alguna forma tenemos que lograr que se consigan los consensos políticos para comenzar a dismantelar parte de la estructura tan pesada del Estado, para desmonopolizar mercados, enfrentar las empresas del Estado a la competencia para que ya no puedan ejercer su poder monopólico y extraer recursos del sector privado a través de su política tarifaria, hasta vender empresas o activos del Estado que realmente no tienen por qué estar en manos del sector público (...) Sería muy peligroso poner en juego la estabilidad con una alteración de la política cambiaria si no supiéramos exactamente qué es lo que estamos haciendo y a la vez con esto se podría tapar la necesidad de reformar el Estado"

*Extrait du discours de Kenneth Coates à l'ExpoPrado 1999, rapporté par l'hebdomadaire uruguayen La República, dans son édition du 8/IX/1999.*

Même si cela peut s'avérer paradoxal pour un Etat qui se lance dans un programme d'urbanisme de prestige à Montevideo<sup>14</sup>, la réforme de l'Etat, sur fond d'élections (photo), présente désormais un statut d'urgence qui facilite son entrée en vigueur. La Ley de Urgente Consideración, est promulguée le 29 juin 2000. Elle est le résultat d'une vaste consultation entreprise par le gouvernement batlliste, dès les premiers mois de l'année 2000, auprès de tous les secteurs politiques. Elle est approuvée dans les deux chambres parlementaires grâce aux votes des partis Blanco et Colorado mais également grâce à celles du Nuevo Espacio (mouvement de gauche). C'est une réforme de fond. Elle comprend 95 articles inégalement répartis dans quinze chapitres et touche à tous les aspects de la vie du pays : investissement, agriculture et élevage, PYMES, concurrence, crédit, éducation, transport, administration, organismes publics, décentralisation, fonds de placement, sociétés commerciales, sécurité, législation pénale, état civil, création du ministère de la Jeunesse et des Sports.

## B. Quels en sont les principaux apports ?

La loi d'urgence comprend des mesures de réduction des charges patronales afin de faciliter l'emploi et de développer les investissements dans les PYMES. Elle autorise la participation des capitaux privés dans les entreprises publiques : la loi offre de nouvelles compétences à la Direction de Conaprole (Cooperativa Nacional de Productores de Leche)<sup>15</sup> et donne la possibilité au port de Montevideo de s'associer à des compagnies privées pour construire et/ou administrer le terminal à conteneurs. Elle supprime les services publics de manutention portuaire : l'Administración Nacional de Servicios y Estiba (ANSE) et réduit les comités directeurs des entreprises publiques de cinq à trois membres.

La philosophie générale de la loi est à l'image du compromis politique qui lui a permis de voir le jour. Certes, elle préfigure l'avènement d'un Uruguay plus libéral, contre lequel les syndicats et certains mouvements de gauche s'opposent toujours fermement<sup>16</sup>, mais elle se veut également un garde-fou contre d'éventuelles dérives liées à l'ouverture du marché. Elle comprend ainsi diverses dispositions contre l'établissement de monopoles, tente de préserver l'égalité devant l'impôt et favorise l'implantation d'activités dans l'intérieur du pays afin d'essayer de limiter les processus de polarisation.

Son objectif principal demeure l'entrée de capitaux privés dans l'économie uruguayenne et, si pour certains la loi n° 17.243 constitue, de manière un peu polémique, un abandon volontaire de souveraineté économique<sup>17</sup>, force est de constater que les choix des législateurs se sont portés davantage en direction des procédures de concessions que de véritables programmes de privatisations. Au cœur du débat de la réforme des entreprises publiques, le terminal à conteneurs de Montevideo est le premier établissement d'Etat à subir les effets de la loi d'urgence. Celle-ci devait être accompagnée quelques mois plus tard d'une loi visant à simplifier et accélérer les procédures de concessions qui jusque-là avaient toutes échouées. Cependant, la mise en concession du terminal à conteneurs de Montevideo n'eut pas recours à cette nouvelle norme. Empressées de trouver un épilogue à cette histoire vieille de dix ans, les autorités uruguayennes eurent en effet recours aux enchères pour attribuer la concession du terminal pour une période de trente ans.

C'est finalement la société anversoise Katoen Natie-Seaport Terminals, également présente en Allemagne, aux Pays-Bas, au Mexique, au Brésil, à Singapour, aux Etats-Unis et en Chine, qui, le 27 juillet 2001, emporte la mise aux enchères avec une offre de 17,1 millions de dollars (prix de départ fixé à 2 M US\$) devant les groupes australien P&O (Peninsular and Oriental Company) et espagnol Dragados FCC. La société belge n'est pas novice sur le marché uruguayen puisqu'elle possède déjà des parts dans la Zone Franche de Montevideo (ZFM). Le consortium, Nelsury SA, en achetant 80 % des actions de la nouvelle société d'économie mixte (les 20 % restants appartiennent à l'ANP) prend le contrôle du terminal, désormais nommé Terminal Cuenca del Plata. Le nouvel organe de gestion est également composé de quatre entreprises uruguayennes : Tacua SA, filiale du groupe rizicole SAMAN ; FANAPEL, le fabricant de cellulose et de pâte à papier, implanté à Juan Lacaze ; la ZFM ; la société Brend de l'entrepreneur Luis Brown. Elles se répartissent équitablement les 40 % de la totalité des actions détenus par le consortium, à raison de 10 % chacune.

Cet enlisement du programme de privatisations explique aussi la faiblesse des investissements étrangers dans le système productif uruguayen dans les années quatre-vingt-dix. La modestie des flux se comprend également par le manque d'opportunités proposées par un système productif marqué par la petite entreprise. Lorsque l'on examine le Mercosur sous l'angle des flux de capitaux, force est de constater que l'Uruguay est loin d'être une plaque tournante, et ce, en dépit de la volonté affichée d'en être le cœur. Cet échec de la stratégie du carrefour ne s'explique donc pas seulement par l'étroitesse du marché intérieur, bien au contraire. Un Uruguay ouvert aux capitaux étrangers



et débarrassé des mesures protectionnistes mises en place par ses puissants voisins, aussi petit soit-il, aurait peut-être attiré nombre d'entreprises étrangères et transformé le pays en un véritable centre de distribution. Dans ce scénario d'économie-fiction, sa taille aurait constitué en effet le meilleur des atouts. C'est dans l'organisation des réseaux de transport et des flux qui les animent que l'on trouve un deuxième série d'arguments pour relativiser la position centrale de l'Uruguay au sein du Mercosur.

## Conclusion

Si ce n'est en terme de quantité, les flux de capitaux n'ont pas profondément modifié l'organisation de la circulation de biens et de personnes dans l'espace platéen. L'apport de capitaux extérieurs a certes participé à la dynamisation des économies régionales durant les années quatre-vingt-dix, mais ces investissements ont davantage contribué au renforcement des polarisations existantes qu'à la mise en place de nouveaux processus centrifuges de construction spatiale. L'espace platéen demeure organisé selon une stratégie drainante du territoire en direction d'une périphérie exportatrice dominée par quelques villes-ports.

Localement, les flux de capitaux sont toutefois à l'origine de quelques recompositions territoriales. Ces recompositions, liées à la modernisation des infrastructures de transport et de quelques organismes du système productif, s'opèrent le long des fleuves, aux débouchés d'arrière-pays en transformation ou sur des positions transfrontalières. Un peu partout dans le Mercosur, des lieux sont réactivés par l'arrivée de nouveaux investisseurs sous l'effet de l'impérieuse nécessité d'exporter plus et à moindre coût, ou tout simplement de saisir la bonne affaire à l'occasion d'une concession ou d'une privatisation. Axes, nœuds et réseaux en sont les témoins privilégiés.

1 Un plan de modernisation du secteur minier a été entrepris en 1999 par le gouvernement bolivien pour enrayer la baisse des investissements dans ce secteur. Outre des mesures fiscales et douanières (imposition zéro pour les entrées de capital à destination de l'activité), un code minier a été proposé aux parlementaires pour garantir la sécurité juridique et technique aux opérateurs de la branche et aux détenteurs de droits d'exploitation (*La Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 7-13/III/1999).

2 En 1998, Le Brésil concentrait 70 % de toutes les fusions et acquisitions réalisées en Amérique latine. En terme d'investissements étrangers, le pays a bénéficié de l'apport de 24,6 milliards de dollars, contre seulement 1,4 pour le Mexique, 3,1 pour l'Argentine et 1,5 pour le Chili (*La Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 9-15/V/1999).

3 Le Brésil dévalue sa monnaie en 1999 afin de relancer ses exportations et de rendre son économie plus compétitive.

4 Depuis 1997-1998, la plupart des groupes de la grande distribution se sont implantés en Argentine, où Carrefour fait figure de pionnier. Auchan ouvre à Buenos Aires son premier hypermarché en 1997 et étudie les possibilités d'extension de son réseau. En janvier de l'année suivante, le groupe néerlandais Ahold prend une participation de 25 % dans le réseau de supermarchés Disco ; en février, Casino rachète l'entreprise Liberatid située à Córdoba.

5 Mesure de longueur anglo-saxonne correspondant à 0,304 m.

6 Les micro-entreprises emploient moins de cinq salariés, les petites, entre 5 et 19, les moyennes entre 20 et 99. Ces catégories sont différentes en France où les PME couvrent les entreprises de moins de 500 salariés.

7 Divers entretiens réalisés entre 1997 et 1999 auprès d'acteurs des sphères entrepreneuriale et institutionnelle.

8 Sur les dix-neuf municipalités, Intendencias municipales, que compte l'Uruguay, douze accusent une dette envers l'entreprise publique d'électricité (UTE), pour un montant total de 70 millions de dollars. La moitié de cette facture revient aux seules municipalités de Montevideo (28 M US\$) et de Rocha (9 M US\$). D'une manière générale, la situation financière des municipalités de l'intérieur est difficile : le montant du déficit total cumulé de Rivera s'élève à plus de 17 millions de dollars et augmente à un

rythme mensuel de 250 000 US\$ (El País, 7/VII/2000).

9 S'ils reconnaissent devoir de l'argent à UTE, les maires de Durazno et de Tacuarembó se sont lancés dans des procédures de justice pour des impôts fonciers impayés par l'entreprise publique qui, de son côté estime ne pas être soumise à ce type de contribution selon la loi (El País, 7/VII/2000).

10 Les batllistes ont dominé l'histoire politique de l'Uruguay au XXe siècle.

11 Les lois déclarées d'urgence, de *urgente consideración*, sont une innovation de la réforme constitutionnelle de 1966 (art. 168-7°). La déclaration permet de légiférer plus rapidement que dans le cadre d'une procédure normale, en n'autorisant que 45 jours de débat dans chacune des deux chambres parlementaires (assemblée et sénat). Une situation nationale difficile justifie l'adoption d'une telle mesure. En 1992, le président Alberto Lacalle était favorable à l'adoption de deux déclarations d'urgence par an. Cette loi est cependant la première déclarée d'urgence depuis le retour de la démocratie en Uruguay (1984) (El País, 5/IV/2000).

12 La dette de l'Uruguay atteint en 1999, 34,5 % du PIB, 170 % des exportations de biens et de services. Le déficit fiscal du pays était de 4,7 % pour l'exercice 1999 alors que la carte d'intention adressée au FMI prévoyait de ne pas dépasser la barre des 1,8 % (El País, 7/VII/2000).

13 Jorge Battle emporte les élections avec 54 % des voix face à Tabaré Vázquez, candidat du Frente Amplio (voir chapitre 4).

14 Le Plan Fenix est lancé en 1996 par le président Sanguinetti. Articulée autour de la construction d'une tour ultramoderne de télécommunications pour l'entreprise publique ANTEL et la réhabilitation de la gare centrale, Estación Artigas, l'opération vise la récupération tertiaire d'une partie du front d'eau montevidéen, situé en fond de baie dans le quartier de la Aguada. Nous y reviendrons dans le chapitre consacré à la capitale uruguayenne.

15 En 1999, la Conaprole recevait une offre de la part du groupe américain Exxel qui se proposait d'investir 300 millions de dollars dans la coopérative uruguayenne. Signalons que celle-ci contrôle 70 % du marché national, exporte annuellement pour 120 millions US\$ (un quart des devises rapportées par le secteur touristique) et rassemble 3 300 producteurs. Sa mission initiale étant de garantir un prix d'achat minimum pour les 700 millions de litres traités annuellement par la coopérative, de nombreuses voix s'élevèrent pour faire échouer cette initiative, en rappelant que la Conaprole n'était pas une multinationale mais un organe de contrôle essentiel à la régulation du marché intérieur uruguayen (Gazeta Mercantil Latinoamericana, 9-15/VI/1999).

16 Aussi bien le vote de la loi au Parlement que les décrets d'application ont fait l'objet de vives manifestations. Le 6 juin, jour du vote, l'Assemblée nationale était obligée de fermer ses accès au public pour assurer le bon déroulement de la séance (El País, 6/VI/2000). En septembre, les dirigeants du PIT-CNT se lançaient dans la recherche des 48 000 signatures nécessaires à la demande de recours au référendum pour annuler certaines dispositions de la loi d'urgence, notamment celles concernant l'ouverture du capital des entreprises publiques (El País, 9/IX/2000).

17 Parmi les voix qui s'élèvent contre les décrets d'application de la loi d'Urgence se trouve celle du député José Carlos Mahía de l'Encuentro Progresista-Frente Amplio. Pour le parlementaire, le fait que les conditions requises pour postuler à l'appel d'offres soient de présenter une expérience dans l'opération de conteneurs dans un port comprenant au moins un portique, est une manière déguisée d'exclure les entreprises uruguayennes dans la mesure où le seul portique du pays a toujours été aux mains de l'Etat. "Lo que se plantea directamente es la entrega de algo tan importante y estratégico como la terminal de contenedores a empresas extranjeras" Ce que l'on propose est la remise à des entreprises étrangères, d'une chose aussi importante et stratégique que le Terminal à Conteneurs (propos de J.-C. Mahía recueillis par le quotidien La República dans son édition du 5/IX/2000). Cet argumentaire n'apparaît pas avec la loi d'Urgence et des propos similaires ont été tenus lors de la procédure de concession qui avait vu gagner la compagnie maritime danoise Maersk. "La privatización de la terminal de contenedores implica una cesión de soberanía a una transnacional naviera que pasaría a controlar el puerto de Montevideo" (S. Blixen, 1998, p. 1). La privatisation du terminal à conteneurs implique une cession de souveraineté à une compagnie maritime transnationale qui serait amenée à contrôler le port de Montevideo.

### **3. Les évolutions récentes dans l'organisation des échanges**

#### **I. La croissance des échanges commerciaux**

1. Quelles quantités ?
2. L'acheminement vers une périphérie exportatrice

#### **II. La réactivation des trames et des lieux**

1. les réseaux de dessertes intérieures
2. Le cas de l'Hidrovia Paraná-Paraguay
3. La révolution des ports sud-américains

A l'échelle américaine, voire mondiale, on reconnaît volontiers le bassin de la Plata comme un carrefour, construit par un tissu de relations dont les deux orientations est-ouest et nord-sud se croisent effectivement au niveau de l'axe du Paraná. Cette affirmation est, pour le moins, paradoxale. Une aire, quelle qu'elle soit, même "située au centre", ne peut être assimilée à un carrefour dans la mesure où cette fonction matérialise un croisement, l'intersection de deux lignes de flux qu'il faut représenter alors par la figure géométrique du point. Sans être aussi catégorique, certaines surfaces propices à l'exercice de l'échange, peuvent être également définies comme des carrefours : la ville, le port, l'estuaire, quelques contacts régionaux. Le bassin, pris dans son ensemble ne peut être considéré comme l'une de ces surfaces, il y a bien évidemment ici un effet de taille. Il présente une telle variété de lieux et de situations qu'il serait trop réducteur de le définir comme une entité aussi homogène.

Situé au cœur géographique du Mercosur, le bassin n'en est donc pas non plus LE centre économique que la fonction de carrefour sous-entend. Observée à une plus grande échelle, la région est en effet marquée par de fortes disparités. D'une part, les pays qui composent ce bassin sont loin de présenter les mêmes caractéristiques, d'autre part les flux générés par ces contrastes n'organisent pas l'espace de façon uniforme et contribuent dans la plupart des cas au renforcement de ces déséquilibres et à des processus de polarisation. "(...) en Argentine, les nouvelles zones de production de soja n'attirent pas les unités de trituration et la localisation optimale, ou jugée satisfaisante par les triturateurs/exportateurs, est une localisation portuaire. L'affirmation du pôle de Rosario est l'expression paradigmatique de ces nouvelles stratégies territoriales" (M. Guilbert, 1999, p. 268).

Il est donc indispensable de faire varier les échelles pour saisir la réalité d'un espace platéen que le discours de bon nombre d'acteurs de l'aménagement pourrait réduire aux notions de portes et de carrefour dans le cadre d'une promotion des lieux (R. Brunet, 1993). Le bassin de la Plata est certes un espace de convergence, un espace circulaire, comme nous l'avons qualifié précédemment, mais il est construit par une série de centres et de domaines, de nature différente, qui laisse apparaître des discontinuités. La reconnaissance des flux de marchandises participe donc à une lecture régionale de la situation uruguayenne dans l'espace platéen. Cette identification permet la mise en évidence de l'organisation territoriale d'une partie du Cône sud, de ses lieux, de ses réseaux et de ses acteurs. Effectuer dans la durée, cette opération de reconnaissance permet également de s'interroger sur les processus de recomposition territoriale actuellement en cours dans la région.

La plupart de ces lieux ne s'éveillent pas, ils se réveillent. Ces nouvelles proximités, entre zones de production et trames d'acheminement, ne sont pas réinventées mais simplement redécouvertes sous la pression de la loi des distances-coûts. La multiplication des initiatives de réactivation des anciens nœuds du commerce pose le problème de l'existence ou non de véritables schémas directeurs d'aménagement pour des territoires dont l'exploitation selon un modèle drainant a conduit à l'extrême centralisation et à l'existence de fortes disparités régionales.

## **I. LA CROISSANCE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX**

La croissance des flux de marchandises dans le bassin de la Plata au cours des dix dernières années consacre un certain succès du Mercosur, dont le principal objectif est en quelque sorte atteint. Cette croissance se mesure aussi bien en termes de volumes que de valeurs. Selon les données fournies par l'ALADI, la valeur du commerce intra-zone a été multipliée par trois entre 1990 et 1999, par quatre depuis 1980, alors qu'elle avait diminué de 40 % durant les années de crise de la première moitié des années 1980 (cf. figure n° 9). Cet accroissement des échanges se répercute sur toute la chaîne des transports et augmente la circulation sur l'ensemble des réseaux concernés. Elle trouve une première explication dans les efforts d'intégration économique en direction d'une zone de libre-échange, mais également dans les mutations enregistrées par les économies régionales dont les productions de matières premières ont connu de profondes mutations

### **1. Quelles quantités ?**

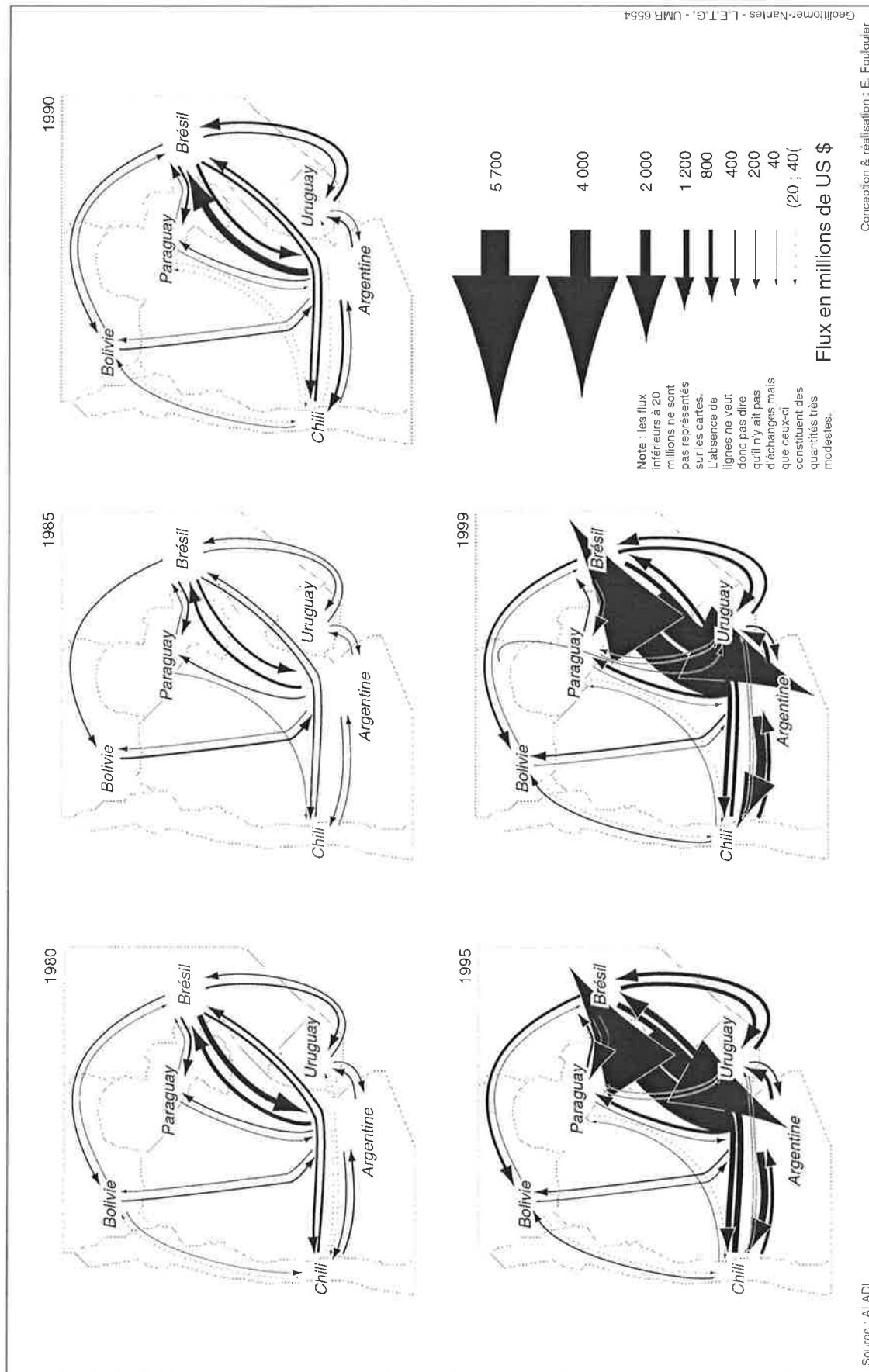
La question portuaire ne peut échapper à une approche quantitative dans la mesure où l'essence même de cette activité relève très concrètement de la manipulation de marchandises. Dans ce comptage, les volumes sont préférés aux valeurs car ils sont représentatifs des capacités infrastructurelles de l'organisme et permettent d'identifier ainsi sa morphologie. Un port à conteneur ne produit pas les mêmes paysages qu'un port dont les vrac constituent la majeure partie des trafics. Les deux diffèrent à leur tour d'un port polyfonctionnel ou d'un terminal à passagers. En géographie portuaire, la notion de valeur s'appréhende différemment. Elle concerne la valeur ajoutée constituée par le degré de technicité et les quantités de main d'œuvre que les manipulations de marchandises mobilisent (transbordement, chargement et déchargement, stockage, etc). De la nature des marchandises ainsi manipulées dépend la richesse d'un port. De manière synthétique les trafics de divers et de conteneurs génèrent davantage de valeur ajoutée que des vrac solides et liquides (grains et pétrole par exemple).

Cette réalité conduit le chercheur maritimiste à des opérations de comptage et d'identification des flux, dans le but de hiérarchiser les différents organismes portuaires qu'il analyse. Ces deux opérations renseignent sur les fonctions portuaires, leur puissance et leur rayonnement sur deux types d'espaces : océaniques et terrestres, respectivement ce que l'on nomme avant et arrière-pays. Ceux-ci se structurent sous la forme d'un réseau de clientèle organisé par le cheminement régulier de marchandises dont les quantités et la nature déterminent le dynamisme de l'organisme qui les polarise. Or, l'harmonisation des statistiques de transport est un problème considérable dans l'analyse des échanges dans le Cône sud.

#### **A. Le problème statistique**

Les types de données sont extrêmement variés tant les modes d'acquisition peuvent

Figure n° 9: Evolution du commerce intra-régional des pays membres du Mercosur, ou associés, entre 1980 et 1999 en valeurs.



être différents. Cette multiplicité reflète la diversité et la complexité du système des transports. Les organismes qui produisent et/ou diffusent des chiffres sont également nombreux : sur un plan international, on retrouve la BID, l'ALADI, la CEPAL ; au niveau des Etats, existent bien évidemment les instituts nationaux de statistiques. Ces documents sont évidemment payants et leurs prix limitent considérablement l'accès du chercheur à ce type de sources, en particulier lorsque celles-ci émanent d'organismes internationaux.

Les documents produits par les bureaux d'études dont les contrats se sont multipliés ces dernières années, croisent habituellement ces deux types d'informations. Disposer de ces études n'est toutefois pas évident. La connaissance de leur existence dans un premier temps, leur obtention dans un second temps sont toutes deux des tâches délicates qui relèvent bien souvent d'un mélange de hasard et de chance. Ces sources secondaires sont disponibles sur quelques sites internet et dans les bureaux des ministères. Même si les travaux des consultants nous livrent des analyses souvent "froides" de tel ou tel secteur d'activité, les moyens dont ils disposent autorisent l'accès à des données factuelles à la fois précises, dans le cas des études de cas portuaires, et globales, dans le cas des analyses sur l'intégration des systèmes de transport à l'échelle du Cône sud ou de l'ensemble sous-continentale. Cependant, leur qualité statistique est souvent inégale, tant à l'intérieur d'une même étude qu'entre les études elles-mêmes.

L'exemple du *Diagnostico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS)*, réalisé pour l'ALADI est assez révélateur du double problème de la qualité des études et des données utilisées. D'une part, cette étude ne mentionne pas en bibliographie et à aucun moment de l'analyse, les précédentes livraisons pourtant consacrés aux mêmes thèmes : ni celle de la BID en 1996, ni celle de l'OEA en 1985. Ce qui aurait permis d'établir un bilan de l'intégration physique dans le Cône sud. D'autre part, certaines données se contredisent au fil des quatre volumes de quelques 200 pages chacun (les transports routiers, maritimes, fluviaux et ferroviaires). A la page 18 du volume consacré au transport routier, l'auteur nous signale un flux total de commerce intra-régional dans le Cône sud de 20 MT en 1998 dont 6,5 MT correspondent au seul mode étudié (N. Luraschi, 2000). Ces flux routiers atteignent le double. Par ailleurs, il y a erreur sur le chiffre global annoncé. A la page 10 du volume de synthèse, *Informe Ejecutivo*, l'auteur, sans doute différent du précédent, affirme que le commerce total de l'Amérique du Sud en 1998 atteint les 674 MT parmi lesquels 503 sont destinés au reste du monde, ce qui nous donne un trafic intra-zone de quelques 170 MT, chiffre beaucoup plus probable que les 20 MT annoncés précédemment. Nous pourrions ainsi multiplier les exemples, certaines études de consultants fourmillent de ce genre d'approximations. Elles révèlent à la fois le problème statistique que connaît le sous-continent et la permanence de la crise des transports sud-américains. Car si les études se multiplient, l'application de leurs recommandations finales tarde à se concrétiser.

Avec la libéralisation de l'activité dans les années 1990, le problème de l'harmonisation des statistiques et de l'accès aux informations dans le domaine de l'activité maritime et portuaire s'est accentué. La multiplication des acteurs privés et le démantèlement des

administrations nationales (Argentine, Chili, Colombie, Venezuela) dans le cadre des politiques de dérégulation n'arrangent en effet rien de ce point de vue. Le ministère argentin de l'Economie n'est par exemple plus en mesure de fournir des données globales sur les trafics de Buenos Aires dont les principaux terminaux conteneurisés sont aux mains du secteur privé. Les statistiques portuaires fournies sur son site internet sont loin de recouvrir l'ensemble des trafics réalisés sur le territoire national et ne couvrent pas systématiquement l'ensemble des indicateurs pour chacun des ports cités.

Il faut alors chercher l'information par d'autres biais, notamment l'annuaire portuaire publié chaque année par un éditeur indépendant, Carlos Armero Sisto, dont la lecture est particulièrement complexe pour qui ne maîtrise ni les lieux ni les acteurs car ce document se veut avant tout un outil de promotion. Particulièrement détaillé, l'annuaire Sisto souffre lui aussi du manque d'harmonisation des chiffres. Ce n'est certes pas son objectif premier. Aucun tableau récapitulatif du système portuaire national selon les grands indicateurs du transport maritime (vracs liquides, vracs solides, divers, ro/ro, conteneurs, cabotage, lignes régulières) n'est présent dans ce document.

Il est ainsi extrêmement difficile de disposer d'informations précises, fiables, systématiques et généralisées sur l'organisation des flux. Si nous connaissons globalement la nature et les quantités de ceux-ci, leur orientation précise nous échappe. Alors que l'étude DITIAS, livre des chiffres précis sur les mouvements enregistrés dans les différentes installations sur le Paraná, le volume consacré à l'activité maritime n'entre pas dans le détail des liaisons sur les côtes sud-américaines et ne fournit rien de précis quant aux trafics (nature, orientation) des différents ports qui l'animent. L'étude se contente de reprendre les données fournies par la CEPAL que nous évoquons plus loin.

Le cas du transport fluvial est différent dans la mesure où la présence de certains organismes centraux (secrétariat argentin au Transport, CIH) garantit l'existence de chiffres et le suivi des données. Cependant, là aussi, la libéralisation de l'activité et la multiplication des acteurs privés compliquent parfois leur collecte. De l'aveu même du consultant ayant réalisé le volume sur le bassin de la Plata dans le cadre du diagnostic DITIAS, certains trafics sur l'Hidrovia Paraná-Paraguay peuvent être comptabilisés deux fois, en fonction du type de manipulation dont ils font l'objet sur les quais. C'est le cas des trafics de sables et de certaines opérations de transbordement. D'autres échappent à la collecte : tel est le cas des micro-trafics de conteneurs entre l'Uruguay et le Paraguay sur des petites embarcations fluviales indépendantes. Le problème n'est pas nouveau. Selon des propos recueillis sur le terrain, pour bénéficier d'une prime à l'exportation, des transporteurs paraguayens franchissaient, il y a quelques années, deux ou trois fois le point de contrôle douanier sur le fleuve Paraná, en profitant de la nuit et de complicités dans le personnel public pour faire demi-tour. Toujours est-il que les statistiques portuaires fournies par l'institut national paraguayen et les chiffres que nous avons pu glaner, ici et là, sur l'activité dans ce pays présentent de fortes divergences.

Le problème des statistiques dans le Cône sud suscite donc deux programmes d'harmonisation, en 1993 et en 2001. En effet, dès le début du Mercosur, la question des données, fon-



damentale dans l'élaboration de politiques communes, apparaît suffisamment cruciale aux yeux des décideurs pour qu'un programme de collecte et d'homogénéisation permanentes soit mis sur pied. Nous n'avons pas eu l'occasion de vérifier si les annuaires alors projetés furent ou pas publiés. En revanche, nous savons au moins que la Conferencia Estadística de las Américas organisée le 9 mai 2001 par la CEPAL à Santiago du Chili est la première du genre. Son objectif est la promotion de la coopération multilatérale entre les instituts nationaux et le respect des normes dictées par les Nations Unies en la matière.

La CEPAL est fortement impliquée dans l'harmonisation des données sud-américaines de transport. Depuis deux ans, certaines informations contenues dans la BTI<sup>1</sup> (Banque de données de Transport International) sont accessibles sur le site internet de l'organisme. L'accès à la base de la CEPAL est toutefois restreint et demeure payant pour l'essentiel. Les Perfiles Marítimos livrent des données utiles mais d'un intérêt limité : les séries, qui couvraient les années 1997, 1998 et 1999 lors de notre dernière visite (2001), ne sont pas complètes ; certains ports sont détaillés selon les différents terminaux privés qui les composent, d'autres non ; les indicateurs restent généraux (trafic total et trafic conteneurisé) et constituent une information relativement pauvre du point de vue d'une analyse universitaire de géographie portuaire. De plus, il y a de fortes chances pour que ces chiffres soient fournis par les organismes nationaux et non par les ports eux-mêmes, ce qui, dans le cas de certains Etats peut poser problème, comme nous l'avons évoqué plus haut.

Bref, les statistiques de transport, dès lors que nous touchons l'échelle régionale, sont d'une acquisition complexe et doivent être prises avec précautions. Malgré tous nos efforts pour tenter de les harmoniser, nous ne sommes pas certain à l'heure actuelle que ces données soient le reflet exact de la réalité. Nos cartes présentent donc un certain degré d'approximation... On peut cependant considérer qu'elles sont l'illustration de proportions qui, elles, ne se démentent pas quelles que soient les sources utilisées.

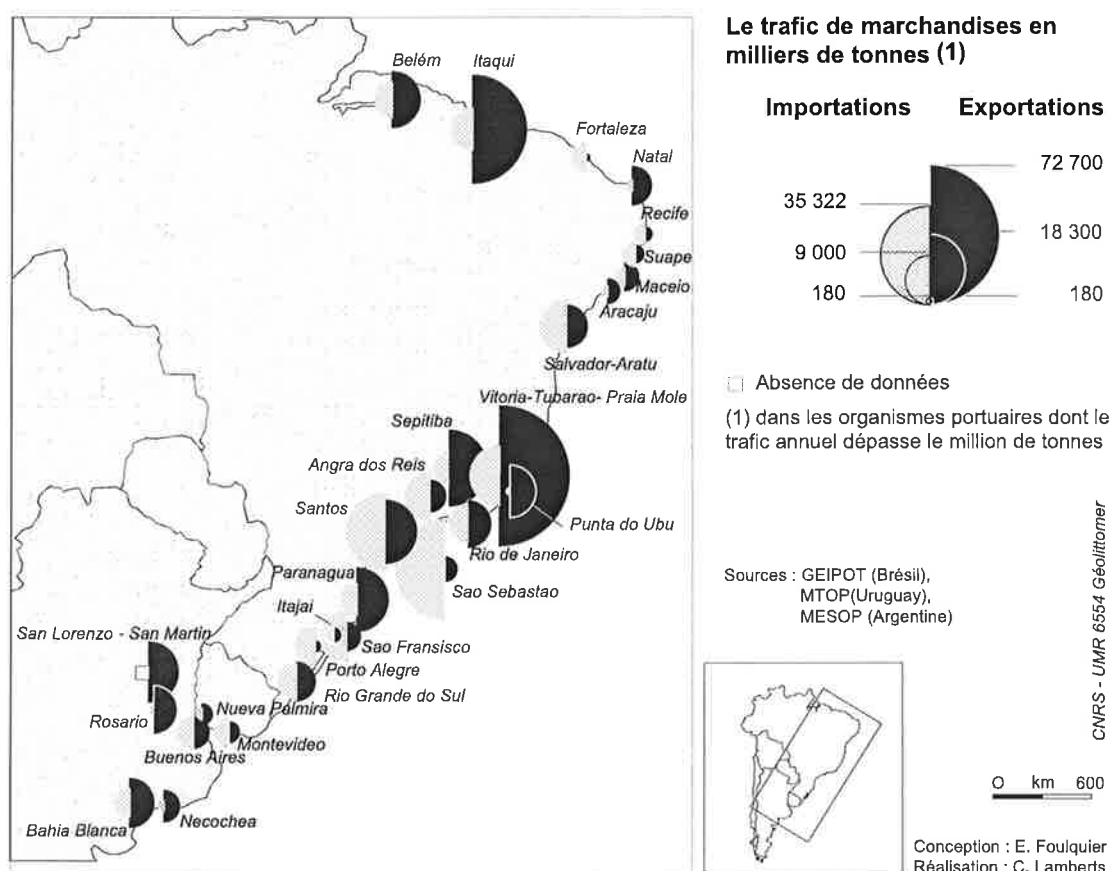
La question des chiffres est une des dimensions essentielles de la zone étudiée. Ces carences statistiques illustrent le faible niveau d'intégration du Cône sud en matière de transport. Ce point de méthode est fondamental dans notre démarche qui repose davantage sur le jeu des acteurs et ses implications spatiales que sur une approche essentiellement quantitative dont les conclusions pourraient parfois trahir la réalité du terrain. Ce manque de données explique en grande partie qu'aucune étude d'arrière-pays ne puisse être envisagée, en dehors d'une enquête de terrain port après port. Autant dire, qu'à l'échelle de l'Argentine, du Brésil ou du Chili, un tel travail est colossal. Toutefois, en recoupant sans cesse les données chiffrées, les observations de terrain et les sources secondaires issues d'une bibliographie d'autant plus imposante que l'aire d'étude est immense, on peut, en dépit de certaines zones d'ombres, dessiner sans beaucoup se tromper les contours de l'organisation des flux de marchandises dans le Cône sud, tant en quantité qu'en qualité.

## **B. Des trafics relativement modestes**

Selon le DITIAS, les dix pays sud-américains produisent en 1998 un total de 674 millions de

tonnes de flux de commerce extérieur<sup>2</sup>. 95 % de ces marchandises sont transportées par voies maritimes. L'essentiel de cette circulation maritime est le fait du Mercosur : 450 MT, dont 311 MT sont générés par le Brésil, 84 MT par l'Argentine, 48 MT par le Chili et approximativement 5 MT par l'Uruguay. Les embarquements l'emportent largement sur les déchargements : 321 MT à l'export contre 129 MT à l'import<sup>3</sup> (cf. figure n° 10). Ces chiffres doivent être évidemment rapprochés des caractéristiques du développement des économies sud-américaines aux structures productives largement dominées par les activités agricoles et/ou extractives. Quelles que soient les façades maritimes concernées, ces proportions (entre exportations et importations) se vérifient, et ce, en dépit de l'existence d'un fort contraste entre côte pacifique et côte atlantique, où les trafics portuaires globaux varient respectivement de 1 à 4 (cf. figure n° 11).

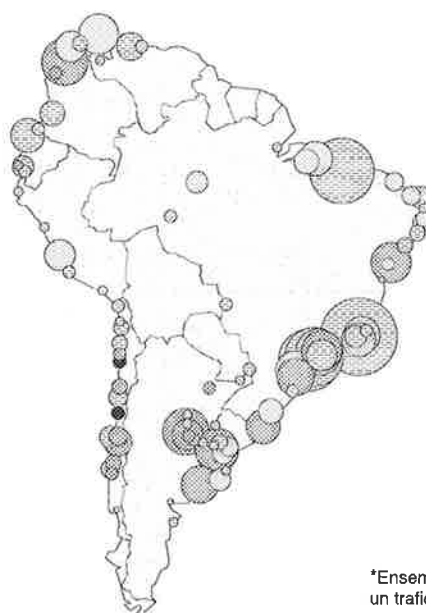
Figure n° 10 : Le profil exportateur des ports de la côte atlantique de l'Amérique du Sud en 1996.



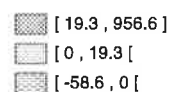
La part des échanges intra-zones atteint le quart de la totalité des flux, soit environ 170 millions de tonnes. Les deux tiers s'effectuent entre les pays du Mercosur. A l'échelle du sous-continent, les trafics maritimes dominent largement les autres modes de transports. Selon nos sources, la route transporte dans le Mercosur environ 15 MT, tandis que l'Hidrovia Paraná-Paraguay attire en 1998 quelques 10 MT selon les acteurs privés, un peu plus de 6 MT selon les sources publiques<sup>4</sup>. Le chemin de fer est sous-utilisé et ne capte que 5 % des trafics à l'échelle sud-américaine. En termes de tonnages, les trafics aériens représentent un mode mineur, environ 2 % des flux.

Figure n° 11 : Les trafics portuaires sud-américains à la fin des années 1990.

1. Répartition des trafics  
toutes marchandises  
confondues



Evolution des trafics  
1997-1999 (%)



Trafics en 1999  
(en tonnes)\*

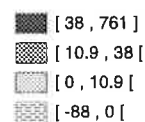


\*Ensemble des ports ayant enregistré  
un trafic sup. à 450 000 t. en 1999.

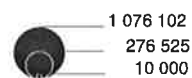
2. Répartition des trafics  
conteneurisés



Evolution des trafics  
1997-1999 (%)



Trafics en 1999  
(en EVP)\*

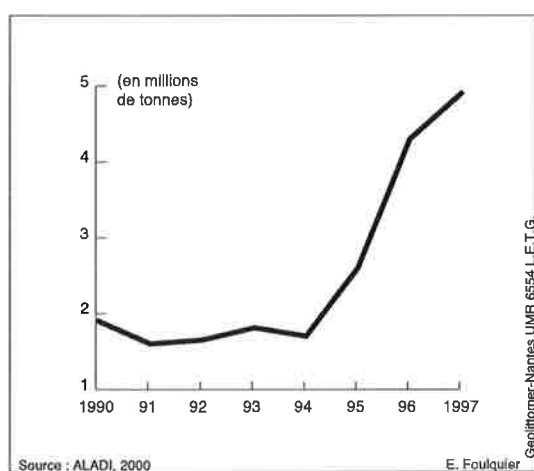


○ Trafics occasionnels

\*Ensemble des ports ayant enregistré  
un trafic sup. à 10 000 EVP en 1999.

Le Cône sud domine dans les échanges sud-américains. Sur les dix-huit principales liaisons routières sud-américaines, douze concernent directement les pays du Mercosur. Ces douze axes concentrent 60 % des volumes de marchandises transportées par camion dans le sous-continent. Il faut non seulement reconnaître dans ce constat les grandes différences de poids économiques entre les pays, et notamment ceux du Brésil et de l'Argentine, mais également les efforts d'intégration entrepris dans les années 1990 dans cette région. Les trafics sur le fleuve Paraná ont été multipliés par trois entre 1994 et 1997 (figure n° 12). Cette croissance est en grande partie le résultat du programme Hidrovía, témoin de la volonté, commune aux pays du bassin de la Plata, d'aménager le fleuve pour y améliorer les conditions de navigation.

**Figure n° 12 : L'évolution des trafics de marchandises sur l'Hidrovía Paraná-Paraguay entre 1990 et 1997.**



Ces efforts d'intégration ont participé à l'accroissement des relations commerciales entre les différents pays membres, non seulement en valeur (cf. figure n° 9) mais également en tonnes. Entre 1990 et 1996, les échanges entre le Brésil et l'Argentine ont été multipliés par cinq (figure n° 13). Le Brésil, et cela participe à la réorientation régionale de son commerce extérieur (M. Droulers, F.M. Le Tourneau, 2000), a fortement augmenté ses flux d'échanges avec tous ses partenaires du Mercosur.

L'Argentine a également bénéficié de l'effet Mercosur et ses relations commerciales avec ses voisins n'ont cessé de croître depuis le début des années 1980 (figure n° 14). L'intensification de ses relations au sein de blocs économiques, l'essentiel s'effectuant entre l'Argentine et le Brésil, participe à l'émergence d'espaces frontaliers particulièrement dynamiques. L'étude de ces interfaces est une des thématiques montantes de la géographie latino-américaniste.

Cependant, compte tenu de la taille des ensembles régionaux en question, qu'il s'agisse de l'Amérique du Sud ou du Mercosur, de leurs richesses en matières premières et du nombre de leur population, ces quantités d'échanges commerciaux sont relativement modestes. Ces flux reflètent bien évidemment, comme nous le signalions plus haut, le

Figure n° 13 : Evolution des échanges entre le Brésil et ses partenaires du Mercosur entre 1990 et 1996

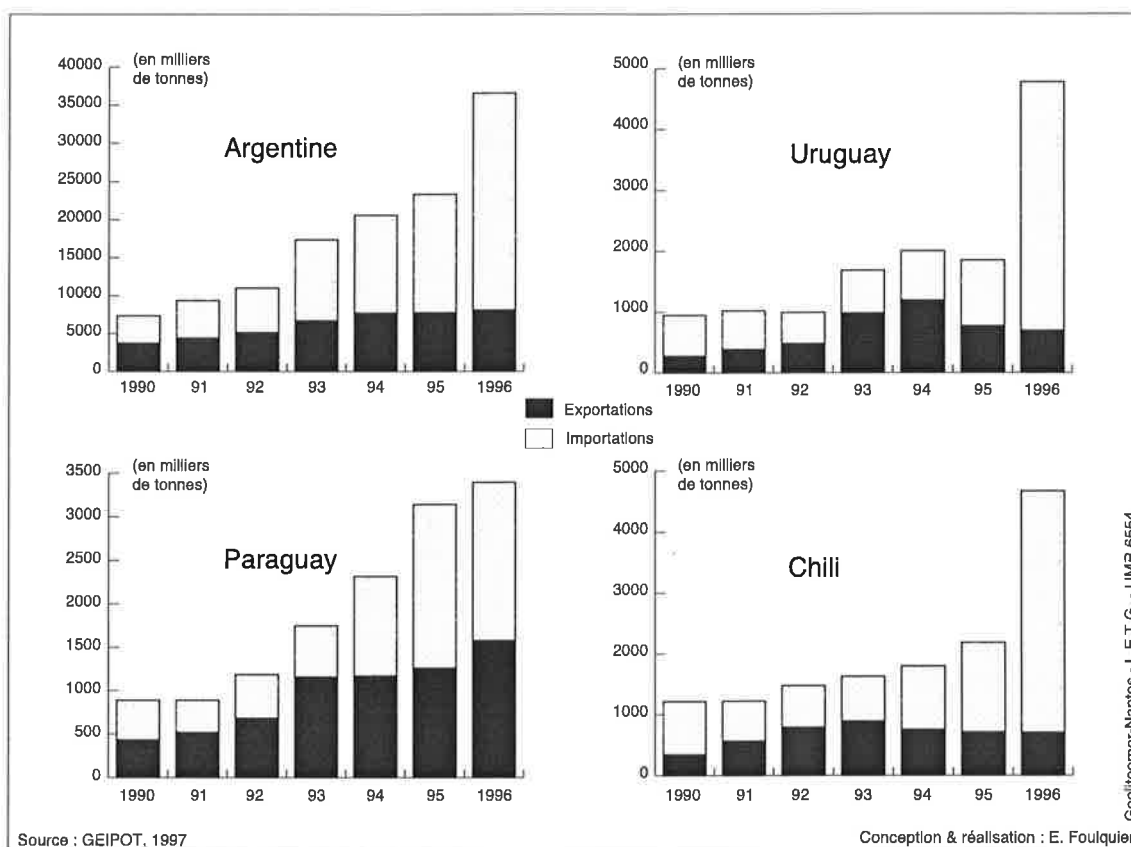
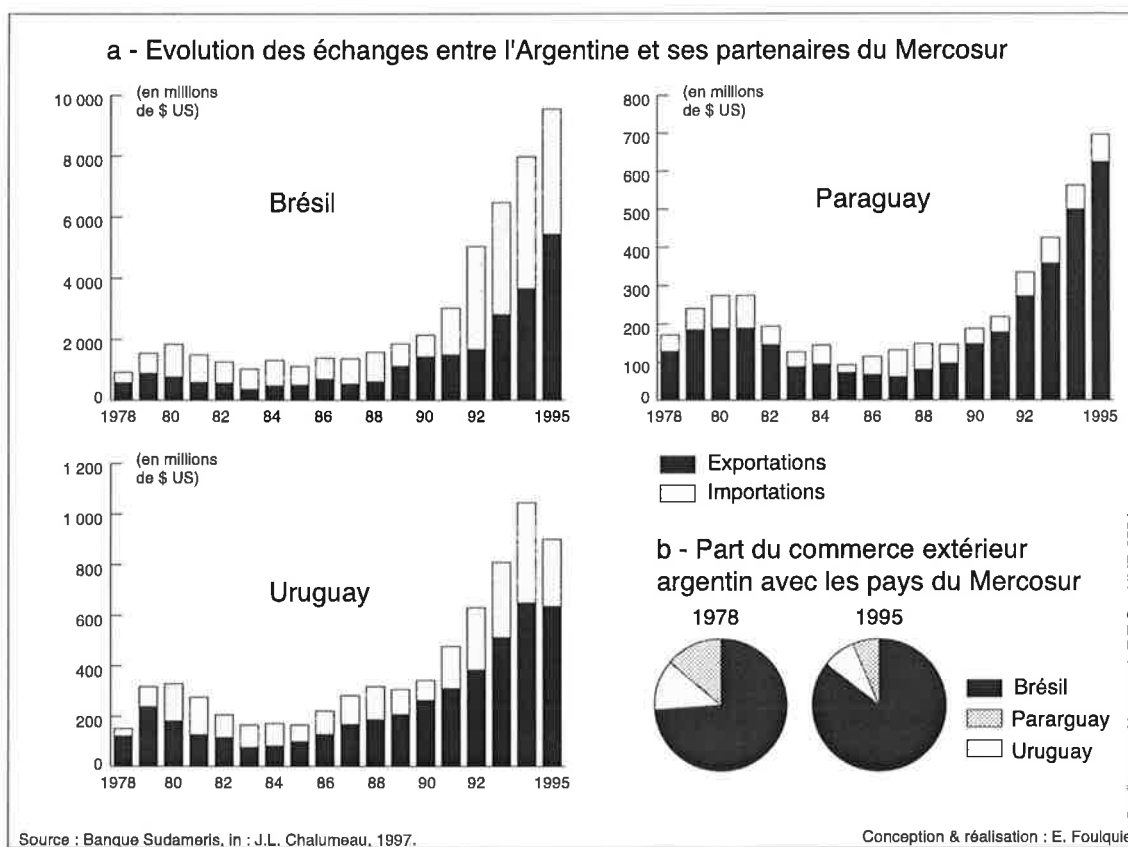


Figure n° 14 : Evolution des échanges entre l'Argentine et ses partenaires du Mercosur entre 1978 et 1995



niveau de développement d'un sous-continent marqué par le déséquilibre, tant en quantité qu'en valeur, entre exportations et importations d'une part, le faible pouvoir d'achat d'une grande partie de ses habitants d'autre part.

La nature des relations entre les différents Etats de la région (chapitre I), leur dépendance vis-à-vis des trois pôles du système-monde et leur faible niveau de complémentarité économique, à l'exception de l'Argentine et du Brésil, fournissent d'autres facteurs d'explication de la modestie, cette fois, du commerce intra-zone.

Cette faiblesse des quantités échangées présente cependant un paradoxe. Alors que les termes de l'échange sont particulièrement déséquilibrés, l'accroissement des tonnages exportés - essentiellement des produits de la terre, de la mer ou du sous-sol à faibles valeurs ajoutées -, pourrait constituer une compensation financière. Ce principe des vases communicants s'opère, et l'on a vu ces dernières années dans le bassin de la Plata certains secteurs augmenter considérablement leur volume de production. En supprimant tous les subsides de l'Etat aux activités agricoles non compétitives (par exemple, la canne à sucre et la betterave en Uruguay) et en se spécialisant dans les productions bénéficiant des meilleurs avantages comparatifs, les décideurs, sous l'influence de la Banque Mondiale, ont participé à la transformation sensible des arrières-pays, entamée et décidée le plus souvent dans les années de crise (1975-1985) pour satisfaire aux obligations liées au remboursement de la dette.

Cependant, ces mutations enregistrées dans le système productif ont été beaucoup plus rapides que la mise en place de programmes de modernisation des liaisons d'acheminement vers les ports d'exportation. De fait, au-delà de l'évidence d'un développement industriel lacunaire de la région - activité dont on connaît le poids en matière de trafics -, le caractère atone des flux sud-américains de marchandises, en particulier dans le bassin de la Plata, tire en grande partie son origine de l'obsolescence et de la relative inefficacité des réseaux d'acheminement des marchandises (route, fer, port, fleuve).

## **2. L'acheminement vers une périphérie exportatrice**

Dans le bassin de la Plata, cet acheminement s'opère selon un vaste système drainant, organisé depuis les zones de productions agricoles de la Pampa argentine, du Chaco paraguayen ou du Mato Grosso brésilien et les zones d'extraction du Minas Gerais ou de la Bolivie jusqu'aux portes d'évacuation maritimes. Ce réseau draine plus qu'il n'irrigue : les flux qui l'animent sont plus importants à l'export qu'à l'import. Ils nourrissent une hiérarchie portuaire sur un versant atlantique, de Vitoria-Tubarao à Bahía Blanca, dont les seules quantités trahissent parfois la réalité des fonctions. En dépit des apparences, la multitude portuaire cache la concentration des trafics dits riches sur un nombre restreint d'organismes (cf. figure n° 11).

L'utilisation préférentielle de la route - mode de transport inapproprié au transport de vrac -, les difficultés rencontrées dans le franchissement douanier, la rareté des

connexions intermodales et l'existence de véritables goulets d'étranglement caractérisent cette trame de relations dont la remise en cause est au cœur du débat territorial depuis déjà plusieurs décennies. Le réseau platéen traduit la centralisation des espaces qu'il distribue et laisse apparaître l'existence de fortes disparités régionales.

### **A. Des arrière-pays producteurs de vracs à faible valeur ajoutée**

Selon le DITIAS, 73 % des marchandises circulant sur le réseau de transport des pays membres, ou associés, au Mercosur est constitué par des vracs de faible valeur commerciale (41 % des échanges extérieurs en valeur). Autrement dit, une charge qui représente des volumes importants et qu'il faut transporter aux moindres coûts. En tonnage, le soja représente le tiers des marchandises produites dans l'ensemble économique. Suivent les aliments pour bétail (11,5 %), le café (9 %), les produits industrialisés (8 %), le sucre (6 %), les oléagineux (6 %), la viande (5 %), le blé (5 %). En valeur, les productions du Mercosur participent pour à peine 2 % des productions totales des pays de l'OMC. Ces chiffres mettent en relief le rôle fondamental joué par le secteur des transports dans les échanges commerciaux des différents pays du Cône sud. Que celui-ci ne soit pas compétitif et c'est toute la chaîne commerciale qui en pâtit !.

Selon l'INDEC, le commerce extérieur de l'Argentine s'appuie sur une vingtaine de "complexes exportateurs" (A. Armero, 1998). En 1998, le complexe oléagineux participe pour 21 % des expéditions. Le secteur pétrolier et pétrochimique assure environ 13 % des ventes, tandis que les céréales constituent 12 % des exportations. Suivent l'agrumiculture (5 %) et l'exportation des produits de la mer<sup>5</sup> (3 %). Les ventes de l'Argentine à l'extérieur sont dominées par ces cinq branches d'activité.

Dans la mesure où la petite République orientale ne produit pas de pétrole, le commerce extérieur uruguayen est encore plus spécialisé. L'Uruguay, comme nous l'expliquons dans le chapitre suivant, se définit comme un pays agro-exportateur. La participation du Paraguay aux trafics régionaux de marchandises se résume aux expéditions de soja. Quelques filières d'importation de produits électroniques, en provenance d'Asie via les ports d'Iquique et d'Antofagasta, ou de voitures via les ports de l'estuaire de la Plata, rompent cette monotonie. En plus des exportations des produits de la mer, des fruits et de minerais, le Chili exporte de grandes quantités de bois et de pâtes à papier, principalement par les ports du Sud. La participation du Chili aux mouvements régionaux de marchandises reste relativement modeste eu égard à l'importance de son développement économique. Son association au Mercosur depuis le 1er octobre 1996 inverse quelque peu cette tendance (cf. figure n° 9). Il est cependant trop tôt pour pouvoir tirer des conclusions quant à cette éventuelle réorientation du commerce extérieur chilien.

L'économie la plus puissante en termes de productions de flux reste bien évidemment celle du Brésil : premier producteur et exportateur de café et de jus d'orange concentré au monde, second producteur de soja, grand exportateur de minerais. Sur la totalité des flux que le pays échange avec ses partenaires du Mercosur, la moitié sont des

vracs. On retrouve cette caractéristique à l'échelle du commerce extérieur. En 1996, selon le ministère des Transports, l'ensemble des ports brésiliens exporte 240 MT dont 87 % de vracs et importent 146 MT dont 91 % de vracs<sup>6</sup> également. Deux tiers de ces vracs sont liquides à l'import tandis que 82 % sont solides à l'export : en synthétisant, des grains et du minerai en sortie, du pétrole en entrée.

Quant à l'économie bolivienne, elle se base essentiellement sur l'extraction de minerais et la commercialisation de produits primaires d'origine agricole. L'évacuation des vracs boliviens constitue certainement un enjeu majeur pour les transporteurs brésiliens, argentins mais aussi uruguayens. Ces quantités, dont on prédit, depuis la découverte du gisement minier d'El Mutún<sup>7</sup>, qu'elles iront croissantes, disposent de quatre sorties possibles : les ports de la côte ouest, péruviens et chiliens, (depuis Ilo jusqu'à Antofagasta, en passant par Matarani et Arica), ceux de l'estuaire de la Plata via l'Hidrovia Paraná-Paraguay, enfin les corridors terrestres en cours de modernisation en direction des ports brésiliens, par Corumbá d'abord, par Porto Velho et le rio Madeira<sup>8</sup> jusqu'à l'Amazonie ensuite.

L'enjeu de l'évacuation des productions boliviennes, et notamment du gaz naturel, est depuis longtemps le terrain d'action privilégié des planificateurs brésiliens. Il faut signaler que le lancement de la construction d'un gazoduc entre Corumbá et Santa Cruz de la Sierra<sup>9</sup> a indirectement participé à la réactivation des ports boliviens situés sur le fleuve Paraguay : Puerto Aguirre (photo) et Puerto Suarez. Ceux-ci sont connectés à l'Hidrovia grâce à l'achèvement en 1998 du chenal Tamengo, opération à laquelle les Argentins ont activement participé en échange de certaines assurances d'orientation des trafics en leur faveur. Les flux enregistrés dans ces deux ports, essentiellement générés par des bois, du coton et du soja auxquels s'ajoutent quelques minerais, s'élèvent actuellement à environ 700 000 tonnes annuelles<sup>10</sup>.

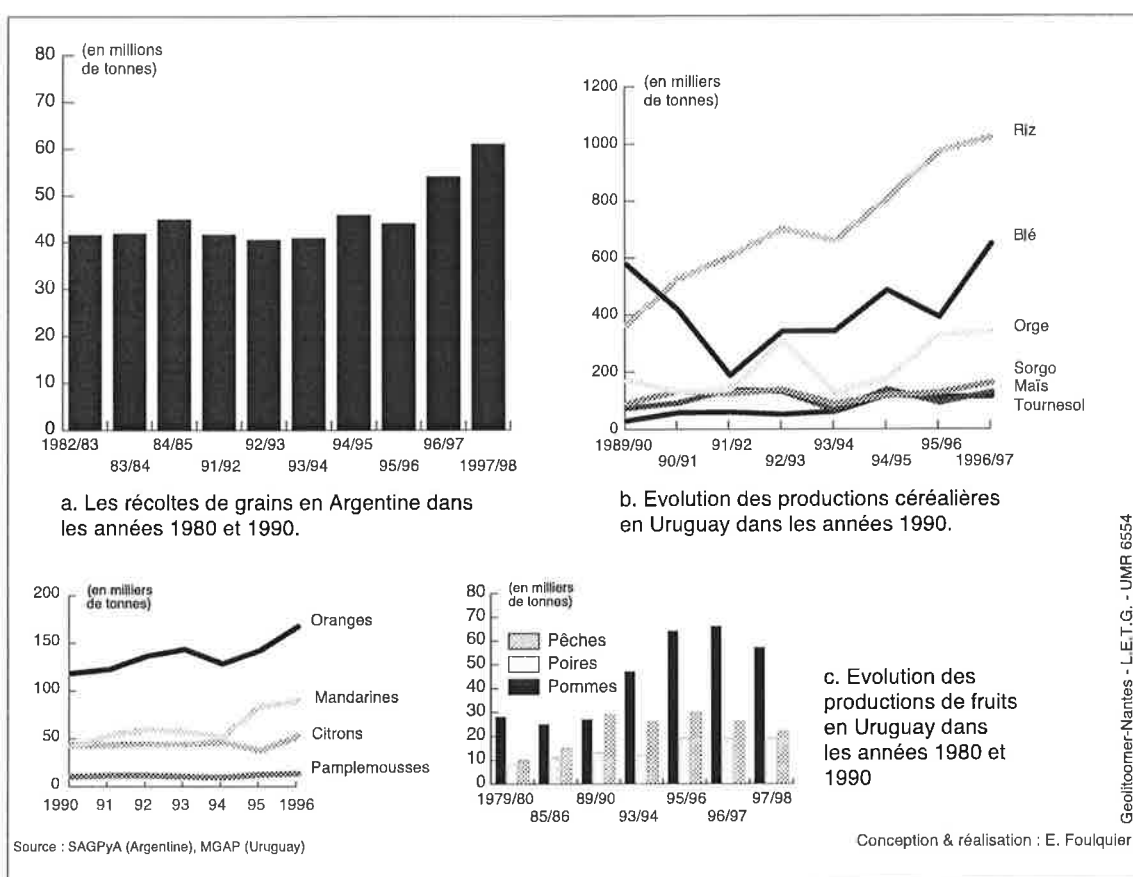
Du point de vue de la manutention portuaire, ces arrière-pays produisent essentiellement trois types de flux en sortie : des "divers" manipulés en sacs, des vracs, agricoles ou miniers, des conteneurs réfrigérés. Ces modes de conditionnement, auxquels s'ajoutent au chapitre des entrées, des flux conteneurisés et des trafics routiers (exclusivement des voitures), nécessitent un "paysage infrastructurel"<sup>11</sup> spécifique, dont le niveau d'efficacité doit être suffisamment important pour ne pas trop entamer la faible valeur ajoutée qui, généralement, caractérise les expéditions sud-américaines.

Si la modernisation des différents réseaux de transport nationaux connaît des succès divers et s'effectue moins rapidement que prévu, les productions de vracs agricoles ne cessent d'augmenter, dans une logique de comblement des manques à gagner engendrés par la modestie des cours. Avec 61 millions de tonnes, l'année 1998 fut en Argentine une année record en matière de production de grains (figure n° 15). La Pampa connaît dans les années 1990, "une troisième révolution agro-industrielle"<sup>12</sup> qui se traduit par une augmentation sensible des productions grâce à l'augmentation des surfaces mais aussi à la modernisation des modes de cultures (M. Guibert, 1998).



un regain de ses productions d'origine agricole, parmi lesquelles le riz est certainement l'exemple le plus significatif : la production passe de 0,3 à 1,1 MT entre 1989 et 1997 et fait désormais partie des exportations traditionnelles du pays<sup>13</sup>. Les productions d'orge (destinées à l'industrie de la bière), de sorgho, et de maïs ont doublé sur la période, celles de tournesol ont été multipliées par trois.

**Figure n° 15 : La croissance des productions d'origine agricole en Argentine et en Uruguay dans les années 1980 et 1990.**



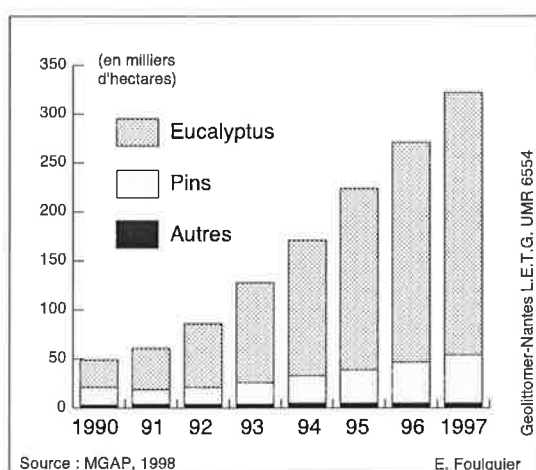
Certes ces vracs ne constituent pas d'énormes quantités, mais ramené à l'échelle des trafics habituellement pratiqués sur le réseau uruguayen, ce gonflement des productions a son importance et surtout n'est pas sans incidence sur la fréquence d'utilisation d'infrastructures souvent anciennes. Car, dans le même temps, l'adaptation au Mercosur et à la libéralisation des échanges a dynamisé certaines filières traditionnelles dans lesquelles le pays est assez performant. Les vracs ne sont pas les seuls trafics à encombrer les routes et les quais. Entre 1990 et 1997, les exportations de beurre sont passées de 7 000 à 12 000 t., celles de fromage 12 000 à 16 000 t., les expéditions de lait en poudre (17 000 t. en 1997) ont doublé sur la période. Les embarquements d'agrumes ont eux aussi doublé en sept ans pour atteindre, en 1998, quelques 140 000 t. Les expéditions de viande ont augmenté du tiers et les chargements de moutons vivants sont passés de 88 000 têtes en 1993 à près de 400 000 en 1997 pour les seules destinations argentines et brésiliennes. Pendant ce temps, le nombre et la qualité des infrastructures n'ont pas été multipliés par deux, ni par quatre. Même si l'on pouvait considérer que

certaines installations étaient jusqu'à présent sous-utilisées et, pour partie, abandonnées, on ne peut nier la complication récente du problème des transports liée à l'augmentation des flux.

C'est surtout le boom du soja dans le bassin de la Plata qui gonfle une partie des trafics de vrac et rend urgent l'amélioration des conditions de navigation sur le Paraná. En Argentine, la production passe de 1 à 6 MT entre 1977 et 1989, de 6 à 18 MT dans la décennie suivante. Sur la même période, la production brésilienne passe de 12 à 30 MT. L'Uruguay en produit peu, mais la Bolivie et le Paraguay, constituent des surfaces de réserves importantes. Bien que les productions aient été respectivement multipliées par deux et trois ces dix dernières années, les productions atteintes restent modestes : 1 et 3 MT en 1998 (M. Guibert, 1999).

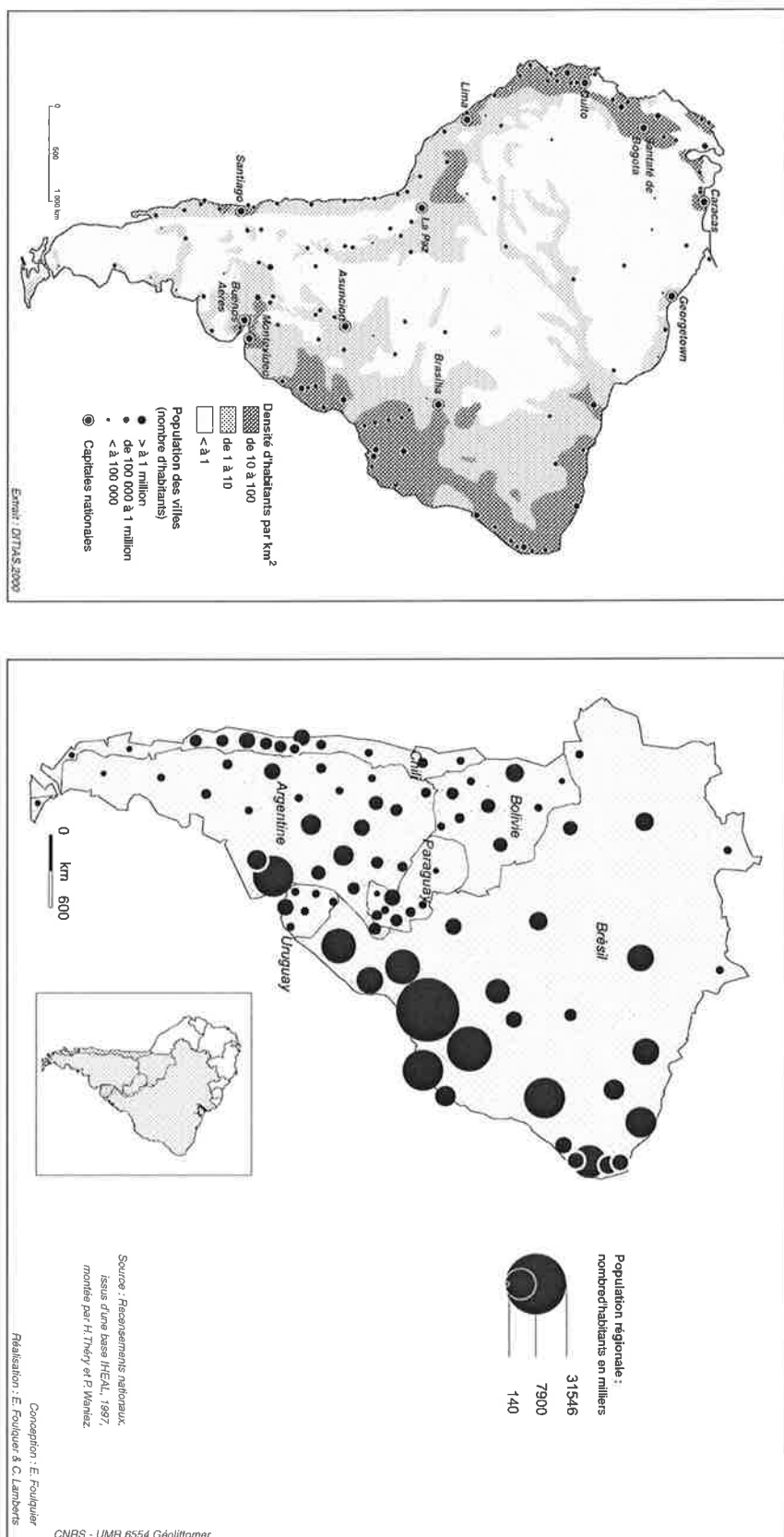
Un autre boom est moins connu, celui de l'eucalyptus, transporté sous forme de grumes destinées à l'industrie papetière. L'Argentine, le Chili, l'Uruguay, tous trois situés sur des zones tempérées (rares dans l'hémisphère sud) et propices à la culture de cet arbre, se sont lancés dans des programmes de plantations. Pour ces trois pays, l'échéance 2002-2003 constitue, un véritable défi infrastructurel<sup>14</sup>, car il faudra couper, puis expédier ces quantités, "énormes", dit-on en Uruguay, selon les études prévisionnelles, environ 10 MT à l'horizon 2005 pour un pays dont les ports manipulent en tout et pour tout actuellement à peine la moitié de ce trafic potentiel. Le problème est complexe car il ne concerne pas les seules zones portuaires. L'eucalyptus constitue en effet un problème écologique : dégradation des sols et multiplication de camions nécessaires à son transport. Son acheminement jusqu'aux navires pose également la question de l'entretien des routes et de la construction de certains ponts. Toutes les études d'impacts ont signalé l'inadaptation des infrastructures uruguayennes au transport de bois, sans toutefois déclencher de chantiers à la mesure du problème.

**Figure n° 16 : Croissance cumulée des surfaces plantées en Uruguay**



Le fait que cette croissance des échanges concerne un espace restreint dans le Mercosur représente un autre type de difficulté. Eucalyptus, vrac agricoles, industries, foyers de consommation (cf. figure n° 17) se concentrent sur des faibles portions des territoires platéens. Selon l'ALADI, 91 % du PIB régional se produit le long de l'axe Rio de

Figure n° 17: la concentration des populations en Amérique du Sud et dans le Mercosur



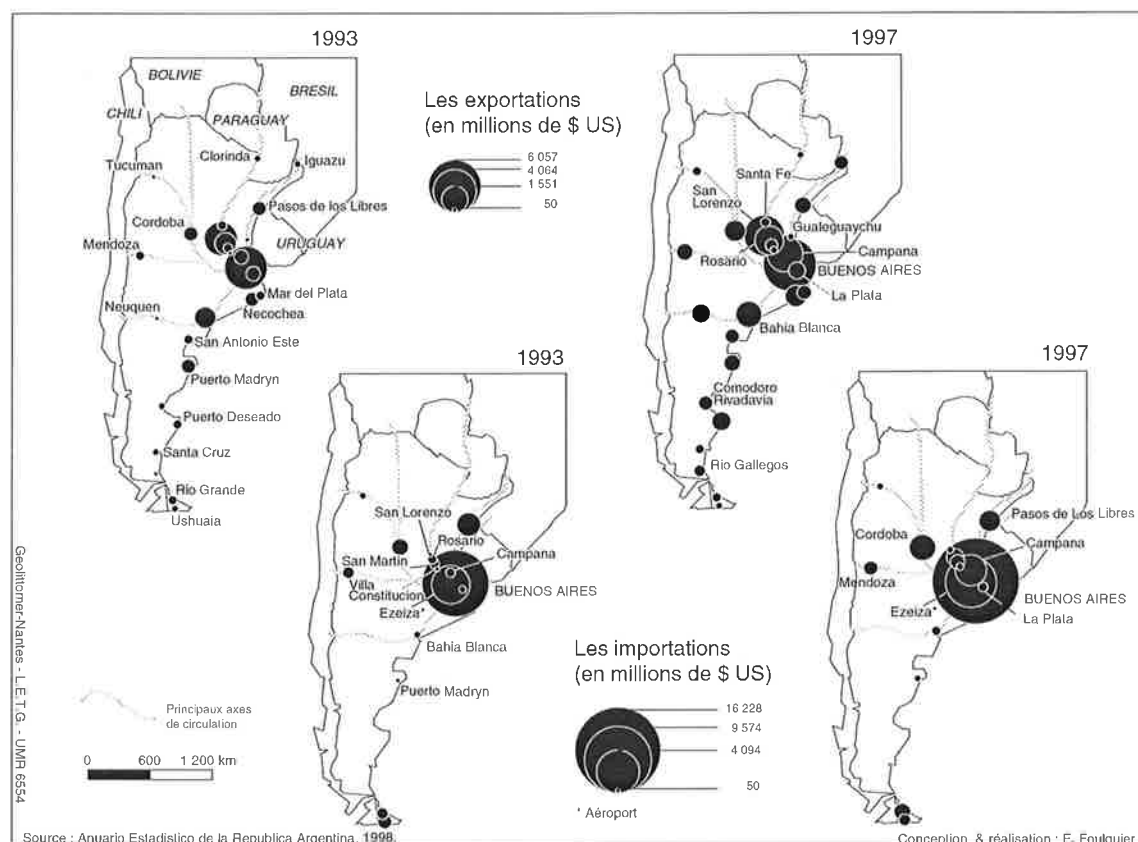
Janeiro-Buenos Aires. En 1996, sur les 10 MT qu'exporte le Brésil dans le Mercosur, la moitié provient de la région du sud-est. Sur les 20 MT que le pays achète à ses partenaires du bloc économique, 16 MT le sont par les régions sud et sud-est, à raison de 8 MT chacune (GEI-POT, 1997).

## B. L'organisation centralisée de l'espace

Macrocéphalie urbaine, concentration littorale et vides intérieurs caractérisent l'organisation de l'espace sud-américain. Ni l'Argentine, ni l'Uruguay, pour s'en tenir à ces deux exemples, n'échappent à cette règle dont les principes sont connus. Les pays de la Plata ont hérité d'un espace dont la conquête fut dictée par un ordre colonial et, jusqu'à présent, ils n'ont jamais su ou pu s'en extraire. Les chemins de fer, construits par les Anglais, s'orientent vers des ports-capitales, construits par les Français. Les cartes des flux de marchandises, enregistrés aux points de contrôle douanier, en Argentine et en Uruguay, révèlent la permanence de cette réalité : Montevideo et Buenos Aires polarisent la grande majorité des flux, et donc des richesses, des hommes, des énergies et des moyens (figures n° 18 et 31).

En Argentine, la majorité des flux partent de Buenos Aires. Cette majorité devient l'essentiel si l'on ajoute à la cité portegne les établissements portuaires du bas-Paraná. La domination de la Mésopotamie argentine dans la mobilisation des flux ne doit pas masquer l'accroissement des expéditions effectuées aux marges chilienne (Neuquén, Mendoza) et atlantique (Bahia Blanca, Rivadavia, Puerto Deseado).

**Figure n° 18 : Importations et exportations de l'Argentine selon les postes de douanes entre 1993 et 1997 (en millions de dollars US courants)**

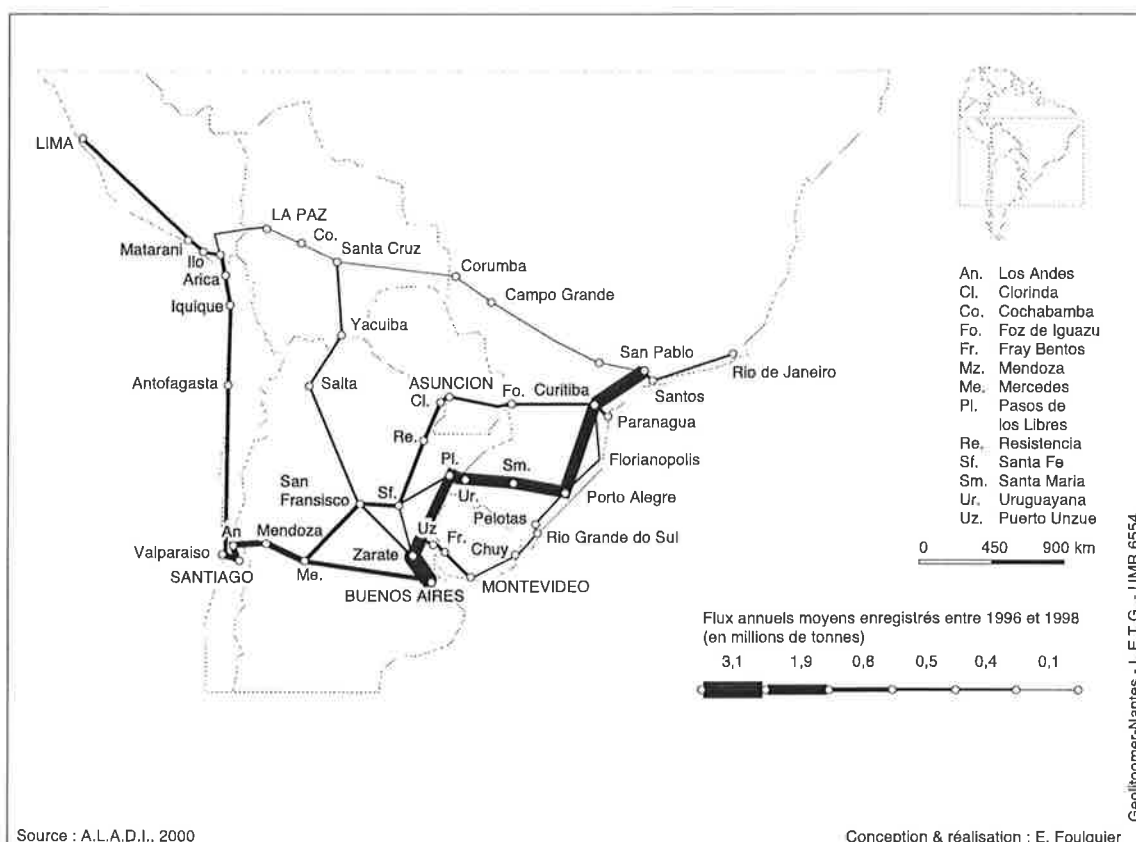


En revanche, tout ou presque arrive aux ports (maritime et aérien) de la capitale. Cette dichotomie illustre l'ordonnement structurel et infrastructurel de l'espace : un état de fait économique d'abord, où le rôle fondamental est joué par le Paraná et son arrière-pays agro-industriel ; un état des équipements ensuite, où seul le port de Buenos Aires est actuellement en mesure de manipuler des conteneurs en grandes quantités<sup>15</sup>, mode de conditionnement le plus utilisé dans les flux d'importations (par opposition aux vrac qui constituent la majorité des embarquements).

Cette carte rappelle par ailleurs, la domination du mode de transport maritime dans les échanges extérieurs. Pasos de los Libres-Uruguayana, nœud routier transfrontalier engorgé par les quantités échangées entre Brésil et Argentine, est certainement le plus important du sous-continent. Il est cependant loin de constituer la douane la plus active. Tucumán, sur la route d'Antofagasta, reste en marge des dynamiques commerciales faute d'une réactivation des liaisons ferroviaires transandines.

Une telle organisation de l'espace traduit forcément l'existence de fortes disparités régionales dont la carte des trafics routiers dans le Cône sud nous fournit une illustration (figure n° 19). Certaines portions restreintes de l'espace platéen concentrent l'essentiel des moyens et des énergies : les ports d'expéditions et de réception, quelques nœuds ou passages obligés (Mendoza, Pasos de los Libres, Córdoba, Santa Fe). D'autres sont traversés par des flux qui ne s'y arrêtent pas : l'Entre Ríos, le Chaco argentin, le Mato Grosso. Les villes demeurent moyennes, l'activité principalement dédiée à la production primaire. Enfin, et

**Figure n° 19 : Les trafics routiers internationaux de marchandises sur les principaux axes du Cône sud**



il s'agit là d'un point fondamental de notre travail, certaines portions de l'espace platéen sont contournées : l'Uruguay, le Paraguay, intégrés à la construction d'un espace régional, auquel ils participent finalement très peu.

Malgré des positions géographiques centrales dans le bassin de la Plata, ces deux espaces, pour différentes raisons n'en sont pas des carrefours : le Chaco paraguayen ne dispose pas d'infrastructures de transport dignes de ce nom, celles de l'Uruguay sont très inégales en qualité. Entre les deux, passe en effet l'axe bel et bien majeur du Cône sud, Sao Paulo - Buenos Aires, sur lequel s'accrochent deux véritables nœuds du transport régional : Pasos de los Libres-Uruguayana et Zarate-Campana, qui se trouvent à l'extérieur de leur territoire national. Cet axe nord-sud trouve une extension est-ouest transcontinental avec la croissance des liens commerciaux qui rapprochent le Brésil et l'Argentine du Chili, extension dont les relais sont Mendoza et Santa Fe.

Dans une zone qui n'était pas encore de libre-échange, la traversée de douanes supplémentaires s'avérerait fort logiquement inutile. Alors que ce paramètre est en cours de transformation, une nouvelle définition de la circulation des biens dans le Cône sud pourrait bien être opérée. L'enjeu de l'attraction de flux qu'ils ne peuvent eux-mêmes produire fonde, tout ou partie, des stratégies d'insertion régionale actuellement déclarées en Uruguay et, dans une moindre mesure, au Paraguay, dont les dynamiques économiques se nourrissent davantage de la relation bilatérale entretenue avec le Brésil.

La centralisation des flux n'est pas sans conséquences négatives, et l'acheminement vers, depuis, ou dans l'espace platéen se caractérise par l'existence de véritables goulets d'étranglement que les carences intermodales renforcent.

### **C. Goulets d'étranglement et obsolescence des réseaux terrestres**

Ces rétrécissements sont liés aussi bien à la concentration des volumes sur un petit nombre de lieux qu'à des contraintes de sites, des défauts d'équipements et des problèmes d'ordre administratifs.

Le franchissement des grands fleuves qui structurent de façon méridienne l'espace platéen est à l'origine d'une partie de ces goulets d'étranglement. Sur le Río Uruguay, le passage frontalier d'Uruguayana-Pasos de los Libres est actuellement saturé. Sur la Paraná, le tunnel sub-fluvial de Paraná-Santa Fe doit être complété par une liaison fixe entre Rosario et Victoria, les travaux commencés en 1999 seront achevés en 2002.

Ces franchissements, lorsqu'ils sont internationaux comme à Posadas ou à Iguazú, produisent des espaces caractérisés par des dynamiques transfrontalières : flux migratoires et flux commerciaux, activité informelle et fronts agricoles pionniers. Les récents travaux d'Alejandro Schweitzer ou de Sylvain Souchaud ont mis en évidence leurs spécificités.

Le projet d'autoroute du Cône sud, qui passe par la construction du pont Buenos Aires-Colonia sur l'estuaire de la Plata, participe également de cette remise en cause du réseau et de la volonté d'en moderniser les structures. La mise en œuvre de ce chantier constitue l'une des facettes essentielles de la stratégie uruguayenne d'insertion

régionale. La question est de savoir si ce pont constitue une réponse infrastructurelle à un quelconque problème de circulation de marchandises ou, s'il représente une solution d'urbanisme, face au gigantisme de la capitale argentine. Nous y reviendrons dans le chapitre consacré au contact littoral.

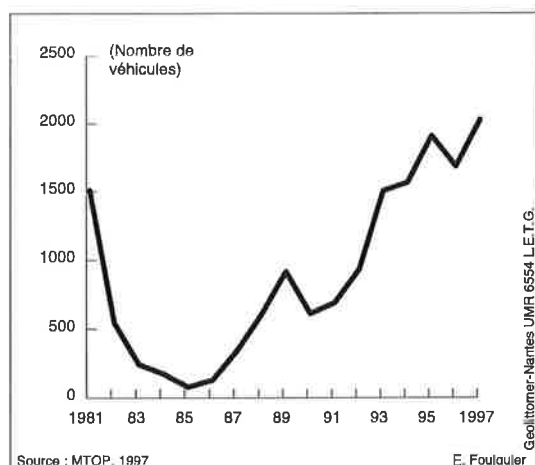
L'expansion urbaine et le gigantisme qui caractérisent la plupart des agglomérations sud-américaines composent un autre facteur d'étranglement des flux. A Buenos Aires, où les trafics de conteneurs ne cessent d'augmenter, une intense et sans doute vaine réflexion est menée sur les accès aux terminaux, tant d'un point de vue maritime que terrestre. Les vases de l'estuaire et les tours de la capitale fédérale étranglent le port. A Sao Paulo, l'absence de périphérique et de pénétrantes constitue un handicap majeur dans la fluidité de la circulation des marchandises dans l'une des plus grosses villes du monde, qui, comme les capitales argentine et uruguayenne, connaît de gros problèmes dans les transits de camions. Ce projet, énoncé parmi dix-huit autres propositions en faveur de l'aménagement du territoire dans le programme électoral du président Cardoso en 1999, représente un investissement de 660 millions de dollars et concerne le détournement de 20 % des 150 000 camions qui traversent chaque jour la ville parce qu'ils n'ont pas d'autres choix (*La Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 24-30/1/1999).

Ces problèmes d'infrastructures ont un coût commercial : 7 % de la valeur FOB des marchandises manipulées sur les quais de Buenos Aires, soit près de 400 millions de dollars en 1998 (*La Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 24-30/1/1999). Ce surcoût est imputable à la fois à la lenteur des procédures douanières, le manque de dragage, les problèmes de sécurité dans les transports terrestres, l'absence de connexions ferroviaires efficaces (M. Sgut, 1996). A Buenos Aires, les voies d'accès aux terminaux longent le boulevard qui ceinture la zone portuaire (planche 15). Dès son entrée dans la ville, le convoi doit tenir compte du trafic urbain (véhicules et piétons) et parfois s'arrêter. Pour l'avoir constaté de visu, l'accès d'un train aux terminaux depuis le sud de la ville prend plusieurs heures car il s'effectue au ralenti, pour ne pas dire au pas. Il faut ensuite compter bien évidemment toutes les opérations de manutention des marchandises.

Cette faiblesse du train, mode de transport dans lequel des Etats surendettés n'ont pu, ou voulu, investir, associée à la dégradation de conditions de navigabilité des fleuves, a bien évidemment favorisé le développement du transport routier, qui constitue aujourd'hui un véritable lobby. En Uruguay, l'achat de camions suit, après la crise du milieu des années 1980, une courbe exponentielle (cf. figure n° 20) et les tonnes transportées par le secteur routier dans le cadre du commerce international ont été multipliées par trois en dix ans, le nombre de passages enregistrés aux postes frontières par neuf. La participation du mode ferroviaire dans le transport international de marchandises a connu pareille évolution sur la même période, mais les quantités acheminées sont dix fois moins importantes : 206 000 t en 1997 contre près de 2,3 millions de tonnes pour la route (MTOP, 1997).

Il faut rapprocher ce chiffre - les deux millions de tonnes transportées par les routes uruguayennes - de celui fort modeste du trafic strictement fluvial enregistré sur l'Hidrovia

**Figure n° 20 : Evolution des achats de camions neufs (supérieurs à 3,5 t.) en Uruguay entre 1981 et 1997.**



Paraná-Paraguay en 1998, à savoir un peu plus de 6 MT selon les autorités centrales. La disproportion est importante, car le trafic routier uruguayen est loin de représenter la circulation la plus intense du Cône sud. L'exemple uruguayen est cependant significatif d'une situation régionale où la route s'est peu à peu imposée comme le deuxième mode de transport intra-zone. Si 80 % des volumes échanges entre le Brésil et l'Argentine empruntent la voie maritime, les 13 % transportés par route représentent plus de la moitié de leur valeur en 1998 (*La Gazeta Mercantil Latinoamericana*, 24-30/1/99).

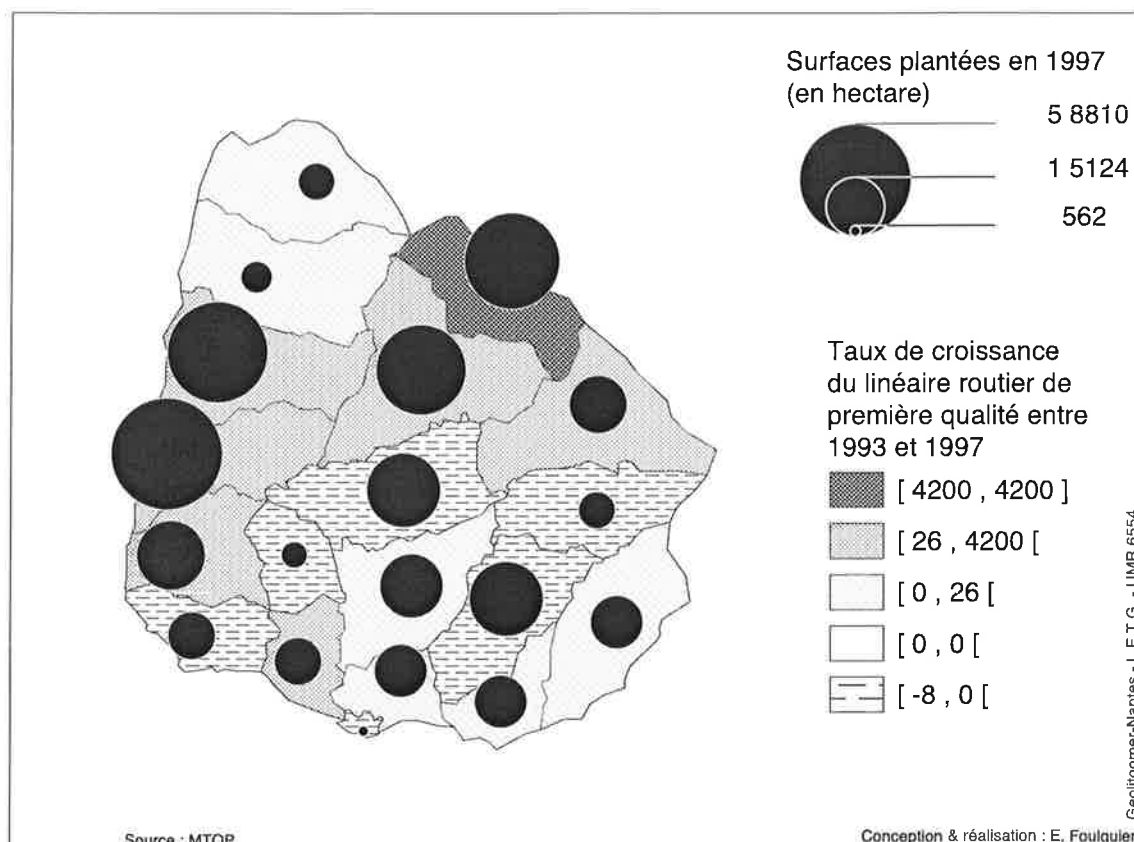
L'augmentation de la circulation des marchandises sur les routes platéennes ne repose pas sur une amélioration de la qualité du réseau dans lequel les Etats ont tardé à investir. En l'an 2000, celle-ci reste médiocre. Sur les deux millions de kilomètres que représente la totalité de l'extension des réseaux des six pays partenaires du Mercosur, seulement 14 % possèdent un revêtement. Celui-ci est de qualité supérieure (ciment ou asphalté) dans 31 % des cas, de qualité moyenne (bitume) dans 42 % des cas. Le reste du réseau est constitué par des voies en terre ou en gravier qui pour quelques unes d'entre elles ne sont pas praticables toute l'année (cf. figure n° 22).

Leur équipement reste sommaire. La plupart des routes ne possèdent que deux voies. Le réseau à quatre voies ne concerne généralement que les accès des plus grandes villes. En outre, en Uruguay, bien des ponts ne sont plus adaptés aux quantités actuellement transportées. Un rapport de la BID estimait en 1996 que 50 % d'entre eux n'était pas en mesure de supporter des charges supérieures à 12 t. Selon les statistiques nationales, le linéaire de voies de première qualité a même baissé ces dernières années (cf. figure n° 21). Le fait que ce recul soit enregistré par des départements à forte fréquentation traduit une inadéquation entre l'augmentation de l'utilisation des routes et les moyens dédiés à leur entretien.

La situation du train n'est guère meilleure. Le réseau ferroviaire reste incomplet, les lar-  
geurs des voies au sein d'un même réseau national sont multiples. Il en est de même entre les différents réseaux nationaux qui, dans bon nombre de cas, ne sont pas



Figure n° 21: Evolution du linéaire routier et surfaces plantées en Uruguay



connectés entre eux, comme entre le Brésil et l'Uruguay, l'Argentine et le Chili, entre le Brésil et le Paraguay, entre la Bolivie et le Paraguay. Les voies peuvent être supprimées physiquement, hors d'usage, sous-utilisées, abandonnées, publiques ou privées. Au Brésil, où la privatisation du réseau est en cours, le linéaire de voie a diminué ces dernières années : moins 2 000 kilomètres pour 29 000 km de voies actuellement.

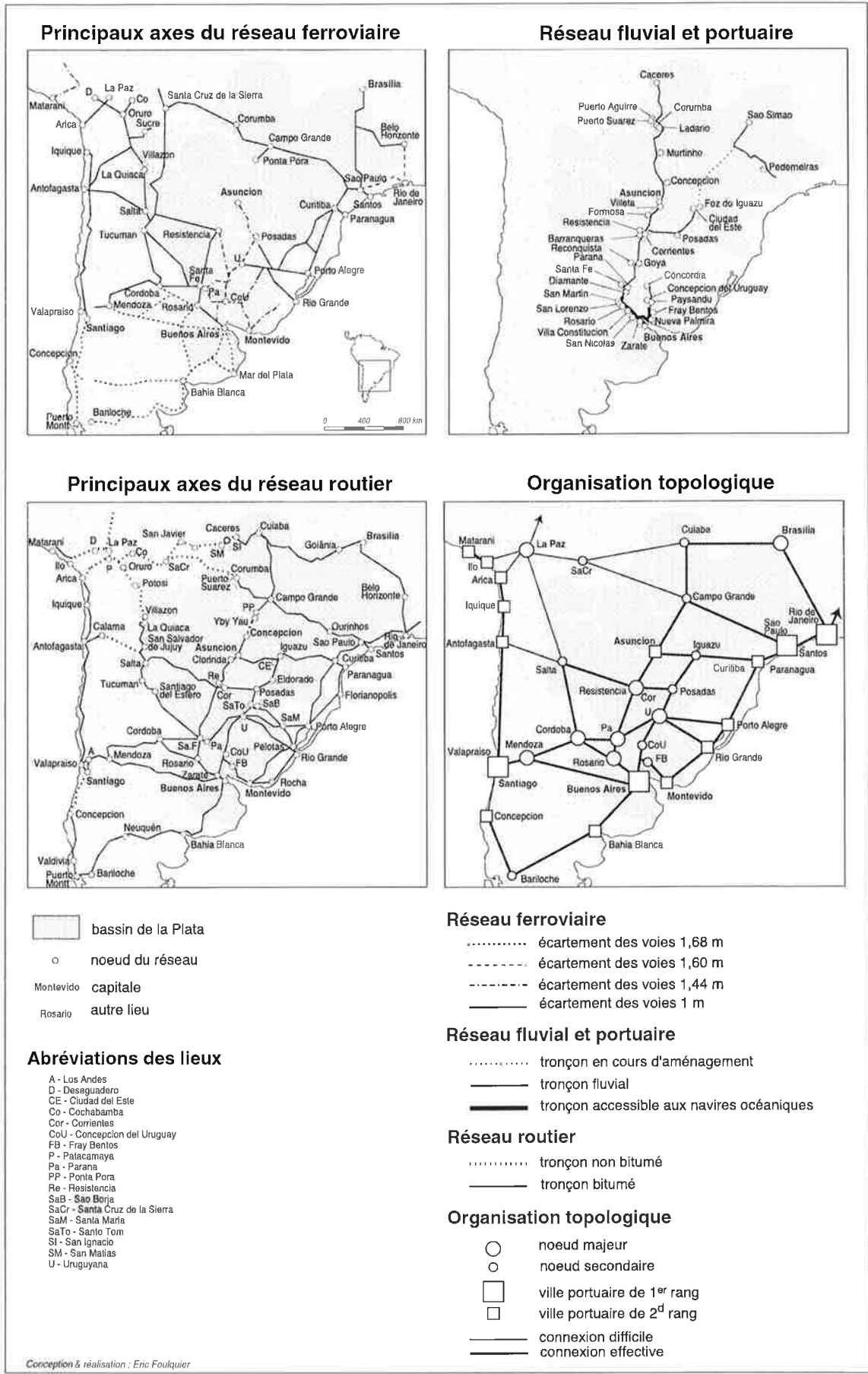
En Uruguay, la situation du réseau reste précaire et les flux très aléatoires. En 1999, AFE enregistre quelques 53 déraillements<sup>16</sup> sur un réseau où la vitesse moyenne des convois ne dépasse que très rarement les 15 km/h (*La República*, 10/V/2000). Certaines voies ont commencé à être démantelées, d'autres, comme celles qui unissent les zones de production forestière ou rizicole (encadré n° 6 et figure n° 21) aux ports d'exportation sont sur le point d'être réanimées par le secteur privé. A l'échelle du pays, l'un des défis

#### Encadré n° 6 : Riz et Wagons

Depuis quelques années, la recherche de coûts de transport compétitifs ont incité les producteurs uruguayens de riz, situés pour l'essentiel dans l'est du pays, à privilégier le train dans leur acheminement jusqu'au port de Montevideo. Ainsi, riz et grumes génèrent l'essentiel des trafics ferroviaires sur les quais montevidéens. Dans le cas des exportations de riz, cette relance fut possible pour deux raisons : d'abord cette portion du réseau (Montevideo-Río Branco) est toujours en activité grâce aux petits trafics liés à l'industrie extractive présente dans le région de Lavaljeja ; ensuite les producteurs de riz sont très bien organisés. L'association des principaux groupes (Saman, Arrozal 33, Coopar, Cassarone, Agrocereales) constitue une véritable structure commerciale qui leur permet de mener des actions communes et d'enregistrer certains succès, comme cette exportation de 5 000 tonnes en avril 2001 vers le Japon, marché réputé très fermé et auquel l'Uruguay n'avait pas eu accès depuis une quarantaine d'années. A titre tout à fait symbolique, cette dernière opération s'était réalisée à la faveur d'un échange : du riz contre des wagons !

Source : divers articles du quotidien uruguayen *El País*.

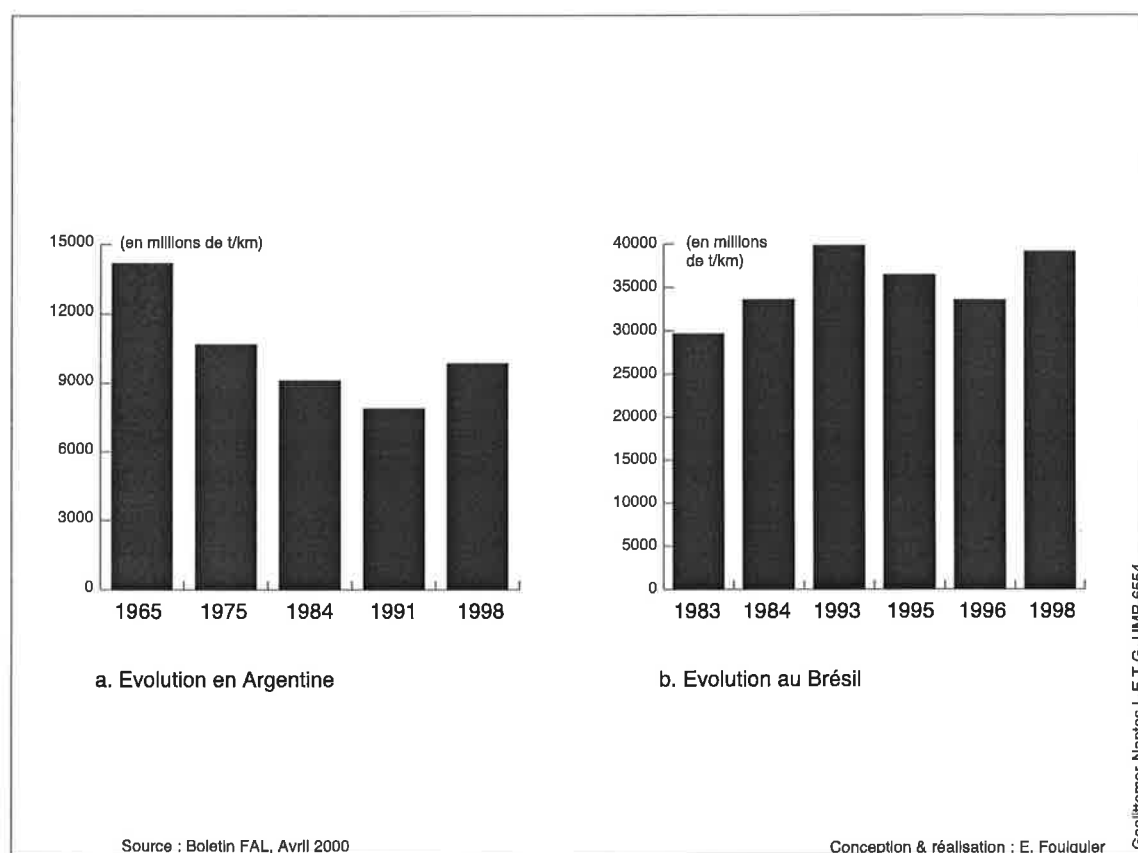
Figure n° 22 : Les réseaux de transport dans le Cône sud



le plus important du train reste effectivement les transports de grumes d'eucalyptus dont le programme logistique est actuellement (2000) en attente d'un financement de la BID.

Comme en Argentine, le transport ferroviaire est, en Uruguay, entièrement dédié aux marchandises. Les lignes de passagers ont cessé d'être exploitées depuis une petite dizaine d'années. Au Paraguay, l'activité est arrêtée. En Argentine, en Bolivie et au Brésil, les récents programmes de libéralisation offrent quelques perspectives de relance (figure n° 23). La concession du réseau argentin en 1992 a permis de rattraper les niveaux de trafics de 1986, à savoir 15 MT, acheminés depuis les plaines céréalières jusqu'aux terminaux de Rosario, de Buenos Aires et de Bahia Blanca.

**Figure n° 23 : Evolution des trafics ferroviaires au Brésil et en Argentine**



La faiblesse de l'intermodalisme constitue donc une autre caractéristique des réseaux de transport dans le Cône sud. Les connexions intermodales sont largement dominées par les transferts entre domaine routier et domaine portuaire. Rares sont les ports où les flux de marchandises acheminées directement sur les navires par le train sont significatifs. Lorsque les marchandises sont déchargées des wagons, c'est pour être transportées dans des camions<sup>17</sup>. En Argentine, seulement six gares ferroviaires sont équipées d'outils de manutention des conteneurs. En dehors des ports du bas-Paraná, un seul port possède le matériel nécessaire à la manipulation des boîtes : Barranqueras.

Le contact argentino-chilien est propice aux projections bi-océanes. Il y a essentielle-

ment deux voies transandines de passage entre le Chili et l'Argentine : entre Salta et Antofagasta par le col de Socompo et entre Mendoza et Santiago par Los Andes. La première connexion est ferroviaire mais cette liaison unit des régions de trop faible pouvoir économique pour engendrer des trafics intenses. La seconde en revanche rapproche les régions les plus riches d'Argentine et du Chili, et surtout leurs deux ports majeurs : Buenos Aires et Valparaíso. En mai 1990, Ivaran Lines, armement norvégien présent sur la côte ouest sud-américaine, met en place une nouvelle ligne entre la côte est des Etats-Unis et les ports chiliens, via Buenos Aires. L'idée est d'établir un cycle continental de transport de conteneurs entre les côtes atlantique et pacifique, avec une traversée du Cône sud en 48 heures. Les conteneurs arrivent en train depuis Buenos Aires jusqu'à Mendoza, où s'effectue une rupture de charge. Ils terminent les 300 km qui séparent la ville argentine de Valparaíso sur des camions. Entre mai 1990 et janvier 1991, Ivaran expédie entre 30 et 40 boîtes par mois sur ce circuit (*Containerisation International*, janvier 1991)

C'est à notre connaissance l'une des rares lignes véritablement multimodale dans le bassin de la Plata. L'essentiel des trafics intra-zones s'effectue selon des connexions simples faute de choix dans le mode de transport disponible : route-mer ou route entre le Brésil et l'Argentine, route ou fleuve entre la Bolivie, le Paraguay, l'Uruguay et l'Argentine. Le chemin de fer n'est pour l'instant pas en mesure de concurrencer ces modes de transports dominants dans les relations commerciales entre les différents pays de la région. C'est pourtant dès les années 1980 que s'opère l'amorce du transport de conteneurs par le rail : on passe de 9 000 à 24 000 boîtes ainsi acheminées sur le réseau argentin entre 1980 et 1983. Le trafic stagne ensuite pour ne pas dépasser les 22 000 boîtes au début des années 1990 et se développe exclusivement à l'échelle nationale (*Containerisation International*, janvier 1991). Le port de Buenos Aires en manipule dix fois plus à la même époque.

Les carences intermodales et l'obsolescence des équipements ne sont pas les seuls obstacles au développement de la circulation terrestre des marchandises dans le Cône sud. A ce propos, le DITIAS livre un inventaire des problèmes qui ralentissent considérablement les échanges et participent également à une inefficacité récurrente des réseaux de transport.

La première série d'obstacles concerne les complications d'ordre administratif. L'incorporation des accords et règlements adoptés à l'échelle supranationale dans les différents droits nationaux souffre de sérieuses déficiences et leur application s'en trouve parfois remise en cause. Ces normes sont tantôt méconnues, tantôt mal appliquées. Cette confusion participe au ralentissement des opérations douanières. Les charges fiscales qui pèsent sur le secteur du transport sont jugées trop importantes et les règles du travail trop contraignantes. Ces deux paramètres handicapent l'incorporation des nouvelles technologies dans un secteur où les opérations sont lentes et n'offrent pas suffisamment de garanties quant à la qualité des services effectivement rendus. Cette dernière critique nous a été indirectement confirmée par le directeur du port de Nueva Palmira qui estimait les vols de marchandises sur les routes du Rio Grande do Sul à des-

mination des ports du sud brésilien à 20 % de la totalité du trafic. Selon lui, les ports uruguayens, via les conditions de sécurité appliquées sur l'Hidrovia, disposaient là d'un atout commercial de premier ordre.

La deuxième série d'obstacles est d'ordre opérationnel. Les corps administratifs des différentes douanes nationales sont trop souvent mal formés et ne sont pas en mesure d'appliquer des règlements dont nombre d'employés ignorent jusqu'à l'existence. La formation des personnels, la circulation des informations à l'intérieur d'une même administration ou entre les administrations elles-mêmes, l'actualisation de ces informations, le manque d'équipements dont souffre la plupart des postes de douanes participent à la lenteur de la circulation des marchandises et à l'augmentation générale des coûts. A cela se greffe le manque d'harmonisation technique entre les outils de transport dont nous avons soulevé quelques aspects précédemment.

Malgré les nombreux accords régionaux d'intégration du secteur des transports, les connexions terrestres dans le Cône sud souffrent donc d'un relatif sous-développement. L'attitude protectionniste des Etats, leur vision nationaliste des transports depuis les années 1940, le manque de moyens engendrés par les crises des économies régionales et l'ampleur du problème lié en grande partie aux distances expliquent ce déficit en matière de transport. L'ensemble de ces paramètres, ajoutés aux spécificités des acheminements par bateaux, explique également la situation critique dans laquelle se trouvent les dessertes fluviales et maritimes dans les années 1990.

#### **D. Goulets d'étranglement et obsolescence des accès maritimes et fluviaux**

On l'a vu, la navigation marchande a joué un rôle fondamental dans la structuration de l'espace platéen (chapitre I). L'essentiel du commerce extérieur des pays qui composent aujourd'hui le Mercosur entretient de fortes dépendances vis-à-vis des modes de transports, fluvial et maritime. Cependant, le transport fluvial, et ce, malgré son adaptation aux types de produits transportés, reste modeste. Dans le bassin de la Plata, l'Hidrovia Paraná-Paraguay ne capte qu'entre 6 et 10 MT de trafics en 1998. De ces quantités sont exclues les expéditions effectuées sur les vraquiers océaniques depuis le bas-Paraná. En Europe, ce sont 500 millions de tonnes qui sont mobilisées sur plus de 26 000 km de voies fluviales. Aux Etats-Unis, 1 700 millions de tonnes sont transportées sur 40 000 km de parcours. Si l'on rapporte le ratio tonnes transportées par kilomètre de voies navigables, avec 2 702 t/km, le bassin de la Plata (3 700 km de voies navigables) arrive en dernière position de ces trois ensembles derrière l'Europe, 19 230 t/km, et les Etats-Unis, 42 500 t/km.

Dans l'organisation de ces flux, l'efficacité des ports et la navigabilité de leurs accès, maritimes, fluviaux ou estuariens jouent un rôle clé. A l'instar des réseaux de dessertes terrestres, il faut constater l'existence de goulets d'étranglement et l'état d'obsolescence des structures dans les différents espaces liés au transport maritime : interfaces portuaires et conditions nautiques.

## a. L'accès

Du Río de la Plata à Puerto Cáceres, en passant par les ports du Río Uruguay et ceux du Paraná supérieur, trois domaines de navigation se mêlent autour de la desserte de l'arrière-pays platéen. Les barges fluviales organisées en convois couvrent la plus grande partie de la voie d'eau, 3 400 km au total, depuis Cáceres jusqu'au port uruguayen de Nueva Palmira, auxquels il faut rajouter quelques 300 km sur le río Río Uruguay de Nueva Palmira jusqu'à Paysandú (Uruguay) et Concepción del Uruguay (Argentine). Aucune de ces barges ne circule dans le Río de la Plata en raison des houles que peuvent y déclencher les coups de vents.

Depuis les dépôts francs de Montevideo et de Buenos Aires, le domaine des petites unités fluvio-maritimes paraguayennes, s'étend jusqu'à Asunción. La flotte de la compagnie Lineas Feeder, filiale du groupe argentin Murchinson, possède trois unités en service sur le fleuve dont le tout récent Paraná Feeder de 120 Evp acheté en 1997 et battant pavillon paraguayen (J. Marcadon, 1998).

A partir de Rosario jusqu'à l'estuaire, des navires océaniques, en général des vraquiers de 80 000 tpi ne dépassant pas les 32 pieds de tirant d'eau, évacuent les productions agricoles. Les porte-conteneurs s'arrêtent à Buenos Aires, tandis que le terminal voiturier de Zarate 18 attire les trafics rouliers. Le bas-Paraná et le Río de la Plata sont marqués par les fonctions de transit et de transbordement. Les silos constituent l'alternative verticale à ces paysages portuaires linéaires dédiés traditionnellement au rassemblement, au stockage, puis à l'expédition des grains. Les navires arrivent à vide, chargent à Rosario, San Martín ou San Lorenzo une partie de leur cargaison qui sera complétée à la station de transbordement off-shore, le Ponton de Recalada<sup>19</sup>, là où l'estuaire cède la place au domaine océanique et aux profondeurs suffisantes pour que ces grandes unités maritimes puissent naviguer normalement chargées, sans risquer de toucher quelques hauts-fonds.

Ces trois domaines de navigation s'appuient sur un même espace et connaissent une série de quatre contraintes : naturelles d'abord, syndicales ensuite, géopolitiques et enfin financières. Ces difficultés sont concomitantes et ne facilitent pas le développement du mode fluvial dans le bassin de la Plata.

Le Delta du Paraná s'étend chaque année d'une soixantaine de mètres supplémentaires dans l'estuaire de la Plata et l'on estime qu'entre 1956 et 1988, la superficie de l'île Martín García est passée de 1,8 à 3,4 km<sup>2</sup> (J.O. Codignotto, 1990). Cette intense sédimentation, qui donne aux eaux du bas-Paraná cette couleur rougeâtre est essentiellement le fait des apports du Río Bermejo<sup>20</sup> qui se jettent dans le Río Paraguay entre Resistencia et Formosa. Les caractéristiques des cours d'eau et la configuration générale du système estuarien (voir chapitre 5) favorisent davantage la dynamique de comblement que les effets de chasse. Aussi les chenaux d'accès aux ports de l'estuaire et à son extension du bas-Paraná doivent-ils être dragués en permanence, en particulier à l'approche de Buenos Aires, où le flux, lié au débouché du Río Uruguay, rabat sans cesse vers le sud les sédiments arrachés au delta.

Selon les chiffres avancés par plusieurs acteurs du monde maritime local, ces opérations correspondent à plus de 40 % du budget annuel du port de Buenos Aires dont les accès se limitent à 36 pieds, soit environ 12 m.

Plus en amont, les cours d'eau du bassin de la Plata présentent en général trois particularités : ils sont pauvres en eau, ont un lit très large et font d'innombrables sinuosités. (H. Burmeister, 1876). L'Hidrovia Paraná-Paraguay présente l'avantage, du point de vue de la navigation, de ne pas avoir une déclinaison trop importante, 3 % sur l'ensemble, 10 m de dénivelé entre Cáceres et Nueva Palmira, ce qui n'impose pas la construction d'écluses. Cette faible pente constitue, à l'inverse, un inconvénient du point de vue de l'évacuation des sédiments et du creusement des chenaux naturels. Comme les bancs de sables, ces derniers sont particulièrement changeants.

Trois zones d'obstacles naturels contraignent actuellement la navigation sur les fleuves du bassin. Le tronçon paraguayen est le plus difficile pour le trafic des barges de l'Hidrovia. Sur quelques 500 km, se situent des passes difficiles liées à la présence de bancs de sables : Remanso Castillo, 15 km en amont d'Asunción, Pedernal (200 km), Itacurubi Romero, Palacio Cue, Piedra Partida, Cambara Pa. Parmi une vingtaine de passes rocheuses, la plus dangereuse reste celle d'Arrecifes, une roche en travers qui oblige les convois à une manœuvre délicate et périlleuse. La deuxième zone délicate concerne le Paraná supérieur, frontalier entre l'Argentine et l'Uruguay et les rapides d'Apipé que la construction du barrage de Yaciretá a cependant résolu. La troisième zone se situe sur le Río Uruguay en aval de Fray Bentos où les hauts-fonds de Punta Amarilla et de Barizal (5,80 m) n'autorisent pas la circulation des navires de plus de plus de 19 pieds de tirant d'eau. En amont de Concepción del Uruguay, le banc de sable d'Almirón Chico rétrécit considérablement le couloir de navigation et oblige les pilotes à la plus grande prudence sur la route de Paysandú.

Lorsqu'il parcourt la région en 1858, le Docteur Burmeister décrit le Paraná en ces termes : "Ce grand fleuve a des bas-fonds très nombreux qui restreignent à une faible largeur son chenal navigable, et en outre se déplacent sans cesse et exigent une surveillance continue et infatigable ; car ils exposent le marin inexpérimenté à des dangers qu'il ne peut éviter et qu'il n'est pas en état de reconnaître, parce qu'il ne les soupçonne même pas" (H. Burmeister, 1876, p. 243).

En 1998, Horacio Lopez, propriétaire d'une centaine de barges sur l'Hidrovia<sup>21</sup>, déclarait que les principales causes d'accident de ses embarcations étaient liées au faible niveau d'eau durant les périodes d'étiage et aux courants parfois violents qui poussent les convois contre les berges ou les piliers des ponts (*El País*, 20/IV/1999). Le fait que la plupart des travaux entrepris sur la voie d'eau le soient en faveur de l'amélioration de la navigation maritime sur le tronçon Rosario-Buenos Aires, ralentit considérablement le développement du mode fluvial sur le reste du parcours. Pour le président d'Horamar, il faut compter environ une vingtaine de jours pour rejoindre Asunción depuis les ports du bas-Paraná alors que treize suffiraient si l'on s'en donnait les moyens.

## **b. Un problème géopolitique**

Le problème de la navigation dans le système platéen ne se limite pas aux seuls obstacles naturels. La question de la navigabilité des fleuves présente une dimension largement géopolitique. Le point commun entre les sections fluviales qui se sont le plus améliorées ces dernières années, le rio Tietê et le bas-Paraná, est d'être situé entièrement sur le territoire national. Dès lors, il faut se replonger dans la nature des relations qu'entretiennent les pays du bassin de la Plata entre eux dans les cinquante dernières années pour comprendre que, si aucun des deux barrages hydroélectriques réalisés dans la période, respectivement Salto Grande sur le Río Uruguay et Itaipu sur le Paraná supérieur, ne sont équipés d'écluses, cela ne doit rien au hasard, ni à une quelconque erreur de planification. Pour le Brésil, ouvrir le système Tietê<sup>22</sup> sur le Paraná inférieur, c'est prendre le risque du détournement d'une partie des vracs du Rio Grande do Sul en faveur de la rangée portuaire argentine. Pour l'Argentine, fermer la porte du Río Uruguay signifie le maintien de la petite République dans son orbite économique en réduisant sa dépendance vis-à-vis du Brésil. Les projets d'intégration physique du bassin de la Plata ont beau être anciens, ils ne se sont pas entièrement concrétisés sous l'effet de l'initiative Mercosur puisque la majorité des problèmes de navigation sur les fleuves n'est toujours pas envisagé de façon multilatérale.

En 1965, le Comité Juridique Interaméricain propose une convention sur "L'usage industriel et agricole des fleuves et des lacs internationaux". Afin de donner la priorité au fleuve dans le système de transport sud-américain, cette convention implique la limitation de la souveraineté nationale sur les fleuves pour la limitation des conflits possibles et par la création de commission mixte de gestion. (A. Sanchez Gijón, p. 133). Cette convention ne fut jamais convertie en Traité, encore moins ratifiée par les différents Etats de la Plata.

La question de la compétence de l'Acte de Santa Cruz (1968) qui donna lieu l'année suivante à la signature du Traité du Bassin de la Plata et la création du CIH est un problème juridique résolu par la Convention de Vienne sur le Droit des Traités. L'ensemble des participants à la Ve Réunion de la Commission Juridique de l'Hidrovia (1998) s'accorde à le dire. Son Article 24 stipule en effet que l'entrée en vigueur d'un traité international se fait lorsque le dernier pays signataire le ratifie. L'internalisation des normes adoptées au niveau régional constitue de la même manière que pour les dessertes terrestres un problème majeur de la circulation fluviale.

Ainsi, en dépit des accords signés à la fin des années soixante et de leur ratification par l'ensemble des pays signataires, des réserves de charges nationales subsistent dans le domaine de la navigation intra-zone et handicapent considérablement la fluidité des opérations dont une part non négligeable sont générés par des transits internationaux. Le fait que le CIH ne possède pas de personnalité juridique internationale renvoie l'application des accords sur la responsabilité des gouvernements nationaux et de leurs fonctionnaires. Ainsi, selon l'Association des usagers de l'Hidrovia, des convois sont parfois arraisonnés par les services des douanes et la Préfecture navale, soit pour des règle-



ments qui ne sont plus en vigueur, soit par des normes qui ne le sont pas encore (*El País*, 31/VIII/1998). Selon le diagnostic DITIAS, la plus grande confusion règne sur le bassin de la Plata du point de vue des normes commerciales et de navigation (op. cit, 2000).

L'anecdote du capitaine Oyhamburu est significative de cette absence d'intégration. Il effectue un premier voyage de Montevideo à Asunción à bord de l'*Almanecer*, battant pavillon uruguayen. Aucun problème ne surgit. Lors du second voyage, les choses se compliquent. Il doit débarquer son pilote paraguayen à Rosario car le bateau se trouve dans des eaux argentines. A la frontière argentino-paraguayenne, le pilote argentin est débarqué à son tour pour être remplacé par un paraguayen (*El País*, 21/IX/1998). Si le navire avait été enregistré au Paraguay, son capitaine n'aurait pas rencontré ce genre de péripétie au titre de la Convention argentino-paraguayenne de libre navigation sur les fleuves de juridiction argentine pour les navires de pavillon paraguayen<sup>23</sup>. Et pourtant, en vertu du Traité de las Leñas du 26 juin 1992, qui constitue le lancement officiel du projet Hidrovía Paraná-Paraguay, cet accord bilatéral s'étend aux cinq pays de la Plata.

### **c. Les conditions spécifiques de l'exercice du "métier"**

Un obstacle économique dont les incidences commerciales handicapent la voie fluviale existe. Nous l'avons écrit précédemment, l'évacuation des vracs boliviens constitue l'un des enjeux majeurs en termes de flux pour l'axe Paraná-Paraguay. Or, une partie de ces trafics potentiels sont détournés actuellement de la voie d'eau, au profit des ports du versant pacifique. Les trafics en sortie et en entrée sont fortement déséquilibrés dans le Cône sud, la Bolivie n'échappe pas à la règle. Si les barges descendent, chargées de vracs agricoles et minéraliers, elles remontent vides dans la plupart des cas, ce qui conduit les entreprises de transport à opérer des surfacturations. Que l'Argentine prête l'unique drague de la région à la Bolivie à l'occasion du dragage du chenal Tamengo ne constitue pas une démarche diplomatique mais bel et bien une offensive commerciale.

Enfin, on ne peut embrasser l'ensemble de la question de l'obsolescence du réseau et de ces principaux goulets d'étranglement sans aborder l'organisation de l'opération sur les quais des ports platéens. Leur poids dans la vie économique et sociale de ces pays leur confère un statut de témoins privilégiés.

Au début du siècle, les grandes grèves menées par les ouvriers du port de Montevideo bloquaient l'ensemble de l'activité nationale. Ce poids des syndicats dans les activités portuaires et maritimes des pays du Cône sud, dont nous ne retiendrons ici que les exemples argentin et uruguayen, ne s'est jamais démenti tout au long du XXe siècle. A partir des années cinquante, la grande figure du syndicalisme portuaire argentin s'appelle Eustaquio Tolosa, à la tête du SUPA, Sindicato Unico de Puertos Argentinos. Comme en Uruguay, les silos argentins sont gérés par les syndicats qui peuvent ainsi immobiliser à volonté l'activité d'évacuation dans les ports nationaux au profit de leurs revendications. En 1962, la situation à Rosario n'a jamais été aussi grave. On compte à l'entrée du port des files de 1 500 camions dont certains attendent jusqu'à 25 jours tan-

dis que dans l'avant-port patientent des douzaines de navires. "En aquel lamentable estado de cosas, influía apreciablemente aquel desorbitado factor de poder de nombre Eustaquio Tolosa, virtuoso de la insalubridad" (A. Gonzales, 1993, p. 254). A cette époque, on estime que le temps d'opération moyen au pied des élévateurs de la JNG (Junta Nacional de Granos<sup>24</sup>) est le double de celui enregistré dans les installations opérées par des entreprises privées.

En fait, la question syndicale sur les quais synthétise à elle seule celle des infrastructures dans le Cône sud. En même temps qu'elle conduit à la saturation des terminaux, la centralisation de l'activité sur un nombre restreint de port rend plus efficace l'action des organisations de travailleurs. A partir des années cinquante, le problème se fait plus aigu et les ports sud-américains acquièrent une très mauvaise réputation, auprès des armateurs du monde entier. C'est le temps des "puertos sucios" : les quais sont souvent paralysés, les accès en sont difficiles, le matériel de manutention est obsolète, la sécurité n'y est pas garantie, le nombre d'intervenants est trop important. En 1966, le temps moyen d'attente dans les ports argentins était de 18 jours.

#### **Encadré n° 7: la question syndicale dans les ports brésiliens**

La réforme portuaire brésilienne commence en 1993 avec le projet de loi n° 8630 de modernisation des Ports. Elle prévoit la possibilité pour les opérateurs de terminaux portuaires nouvellement concessionnés, d'utiliser leur propre personnel de manutention, jusque-là traditionnellement contrôlé par les syndicats. Avec la disparition progressive des entités publiques de direction des ports, comme la CODESP (Companhia Docas do Estado de São Paulo) qui employa jusqu'à 5 700 salariés, la gestion des personnels de manutention passe sous le contrôle des nouvelles OGMO (Organo Gestor de la Mano de Obra). En 1996, le registre national brésilien des travailleurs portuaires comptabilisait 17 000 dockers et 20 000 travailleurs occasionnels. Dans l'esprit du législateur, la manœuvre permet la disparition du monopole des syndicats sur les quais. De l'avis du consultant de l'ALADI ayant réalisé l'étude DITIAS en 2000, les OGMO sont actuellement mises en échec et n'ont rien réglé des problèmes sur les quais brésiliens, au contraire (M. Andrade, 2000). Même si 86 % des personnels de manutention ont été transférés dans les nouvelles OGMO, les syndicats brésiliens, bien qu'affaiblis, restent toujours aussi présents sur les quais.

En dépit des négociations en cours sur les modalités de l'application de la loi entre syndicats et opérateurs, la Companhia Siderurgica Paulista (COSIPA) annonce en 1996 sa volonté d'user de son privilège, à partir du 1er avril 1997. Sa proposition est d'opérer un bateau sur deux avec son propre personnel. Celle-ci est rejetée par les syndicats. Le 10 novembre, une grève paralyse les ports de Rio, Itajaí, Paranaguá et Rio Grande. Le mouvement des travailleurs portuaires affiche clairement son opposition au processus en cours et à ses conséquences sur l'organisation de la manutention. Le 7 mars 1997 commence une autre action de blocage des chargements dans les ports de Paranaguá et d'Itajaí. Les revendications portent sur une augmentation de salaires de 21 % pour compenser l'inflation que le Plan Real de 1994 n'a pas entièrement jugulé. Cette grève intervient en pleine période d'exportation du soja. Par solidarité, les dockers de Santos occupent deux navires sur le Terminal de la COSIPA, le Vancouver et le Marco Dias. En novembre 98, le port de Santos est de nouveau paralysé par une grève des dockers. L'approbation par le congrès brésilien de la nouvelle loi régissant le travail à quai est à l'origine du blocage, durant 3 jours, de plus de 360 000 tonnes de marchandises dans le port le plus important d'Amérique du Sud.

L'Union des Opérateurs du Port de Santos (SOPESP) engage, en avril 97, une action en justice contre l'Union des dockers de Santos pour l'occupation des navires Vancouver et Marco Dias. C'est la Cour de Justice Régionale du Travail qui doit trancher sur l'illégalité, ou non, de cette action. La compensation demandée par la SOPESP s'élève à un million de dollars par jour d'occupation des navires alors que le budget annuel de l'organisation des dockers est d'environ huit millions. C'est la première fois qu'une organisation d'opérateurs mène devant la justice une union syndicale portuaire au Brésil. L'Association des Armateurs Brésiliens (Grupo Libra, Transroll, Aliança plus quelques compagnies étrangères habituées de la région, Hamburg Süd, Crowley, Evergreen, Blue Star) réclame également des dédommagements pour les dépenses journalières supplémentaires engendrées par l'immobilisation des navires.

Si la situation juridique se complique pour les syndicats, passible au Brésil d'amendes de plus de 86 000 US\$ par jour de grève, la commission chargée de veiller à l'application de la loi sur les quais a ajourné jusqu'en février 1999 sa mission.

Source : *Boletín Fal*, 1996 ; *L'Ansenne*, avril 97 ; *Lloyd's list*, 2/I/1997, 8/III/1997, 23/IV/1997 ; *El Observador*, 1/XII/1998.

Le problème syndical est récurrent au Brésil et tient, comme ailleurs en Amérique du Sud, à la radicalité des changements imposés par les décideurs dans un secteur d'activité traditionnellement contrôlé par l'Etat et considéré comme un service public. Nombre de ports brésiliens, comme Santos, Rio Grande ou Sepitiba, ont connu encore très récemment, en 1997, en 1998, des grandes grèves paralysantes. Elles illustrent, entre autres choses, le retard pris dans les processus de réforme portuaire par le Brésil.

En Argentine, le problème syndical fut jugulé dès les premières années du gouvernement Menem au début de la décennie. La dissolution de l'AGP en 1995 participe, par le vide, au règlement radical de la question. La grève strictement portuaire la plus récente date de 1998. Elle a lieu dans le port de Concepción del Uruguay. Les revendications portaient sur les dragages du Río Uruguay. En Uruguay, les grèves sont encore plus récentes, dans la mesure où la réforme de 1992 est restée pendant toute la décennie un processus inachevé. Néanmoins, la réforme de 1992 et le démantèlement partiel des organisations de dockers ont limité les effets des conflits sociaux sur l'activité.

On reconnaît dans l'activité trois groupes d'acteurs dont les intérêts divergent. Les orga-

#### **Encadré n° 8: L'organisation de l'activité portuaire et maritime d'Etat au début des années 1990.**

En Argentine, l'Administration Générale des Ports (AGP), créée en 1956, a en charge la gestion des ports, leurs équipements, leurs tarifs, leurs personnels. En 1969, la création de Centros de Contratación (CODECON) sépare, du point de vue de la gestion des personnels, le secteur de la manutention des services administratifs. La Junta Nacional de Granos est chargée des opérations de stockage et d'embarquement des grains. Elle dispose de son propre personnel.

Du temps des marines marchandes nationales, des chambres ont en charge l'application des normes en matière de navigation commerciale et des règles du travail. Les chambres de marine marchande constituent autant de relais de l'Etat que des organismes de consultation. L'existence d'une flotte nationale n'est pas la condition *sine qua non* de leur existence. La Cámara de Marina Mercante del Uruguay perdure en dépit de la disparition quasi complète des navires enregistrés sous le régime du pavillon national.

La Dirección Nacional de Construcción Portuarias y Vías Navegables (DNCPVN), sous contrôle du Ministère des Travaux Publics, a pour mission le maintien des profondeurs dans les chenaux de navigation. On lui confie des études d'ingénierie et parfois leur réalisation. Son budget dépend de l'AGP. Dans les années 1970, il fut régulièrement question de fusionner les deux organismes sans jamais que cela soit mis en œuvre.

Chaque port dispose d'une capitainerie, chargée de régler les problèmes liés à la circulation des navires. En 1972, face à la situation de crise dans laquelle se trouve l'activité portuaire et dans le cadre d'un programme de réorganisation, la Capitanía General de Puertos est créée pour superviser l'ensemble des capitaineries.

A cela s'ajoutent les services douaniers, les contrôles phytosanitaires, les services de polices assumées par la Prefectura Naval. L'organisation est complexe et l'ensemble fonctionne mal, faute de budgets adéquats. Toutes sortes de fraudes et de passes-droits se pratiquent sur les quais sud-américains. En 1975, un système de surveillance électronique est mis en place sur les principaux élévateurs argentins pour contrôler les chargements de grains dont les services douaniers estiment qu'une partie leur échappe.

La situation, les organismes, la répartition sont approximativement les mêmes en Uruguay et diffèrent très peu dans les autres pays de la région. Tous fonctionnent selon un modèle centralisée de l'activité. En Uruguay, les ports de Montevideo, Nueva Palmira, Fray Bentos et Colonia dépendent de l'ANP, Administration Nationale des Ports. Paysandú, La Paloma, Salto et les autres installations côtières qui ne constituent cependant pas des ports à part entière sont contrôlés par la Direction Nationale de l'Hydrographie, dépendant elle-même du Ministère des Transports et Travaux Publics. L'ANP dispose sur les quais de son propre personnel et a notamment le contrôle de l'unique portique à conteneurs. L'ANP emploie à partir des années 1970, environ 9 000 personnes. L'ANSE, Administration National des Servicios y Estiba, constitue un autre organisation de personnel portuaire dont la mission consiste à la manipulation du reste des marchandises opérées sur les quais. L'ANSE rentre en concurrence avec les prestataires privés de services.

Dans les différents pays sud-américains, ce type d'organisation de l'activité est profondément modifiée par les réformes des années 1990.

nisations syndicales luttent pour de meilleures conditions de travail et des augmentations de salaires. Elles militent pour une activité d'Etat, garante du bien-être commun et du développement économique national dans le droit fil de la pensée péroniste sur la notion de souveraineté. Les administrations d'Etat en charge de l'activité maritime et portuaire sont nombreuses. Leur multiplication fut longtemps un type de réponse gouvernementale aux problèmes posés par la circulation maritime et fluviale (encadré). L'ensemble fonctionne mal car il multiplie les compétences et ses moyens dépendent de l'équilibre budgétaire national qui, peu à peu, se dégrade, à mesure que le pays s'enfonce dans la crise. Le secteur privé compose un troisième groupe. Il se structure selon des corporations à deux échelles différentes, locale et nationale. Cette organisation pluri-nucléaire et multi-scalaire participe à la multiplication des revendications et à l'affaiblissement de leurs impacts. Ainsi, l'écoute du secteur privé se résume bien souvent aux relations personnelles et unilatérales que le monde entrepreneurial peut parfois tisser avec la sphère politique au gré des élections.

Le Centro de Navegación de Buenos Aires, la Bolsa del Comercio de Rosario rassemblent en général l'ensemble des prestataires de services, opérateurs et agences maritimes présents sur le port. Ce genre de structures n'existe que dans les plus grands ports : Montevideo, Rio Grande do Sul, Santos, etc. A l'échelle des quais, des organisations parallèles peuvent également voir le jour. La CADEPA à Buenos Aires en est l'illustration. Dans les avant-pays maritimes et fluviaux, des fédérations d'armateurs existent : la Chambre Maritime des Armateurs Argentins, l'Association des Usagers de l'Hidrovia. Dans les arrière-pays, les Chambres d'Exportateurs structurent le monde des chargeurs selon les différents secteurs d'activité. Le Centro Naval de Buenos Aires et la Liga Maritima Uruguay constituent d'autres formes d'organisations non gouvernementales (planche 43). Leur statut associatif répond à l'objectif de rassembler des personnalités du monde maritime, en général en cessation d'activité, et d'exercer quelques actions de lobbying à travers publications, conférences et autres manifestations d'ordre culturel.

Les revendications de ces réseaux d'acteurs divergent en fonction des spécificités de leur mode de participation au "métier" et de leur degré d'implication dans l'activité. Les préoccupations respectives de ces organisations professionnelles se focalisent toutefois sur l'interface portuaire où convergent donc de multiples intérêts.

L'hétérogénéité de cette demande a souvent conduit au ralentissement excessif des processus décisionnels. On l'a vu, les constructions de ports, que ce soit en Argentine ou en Uruguay, furent des procédures longues et à multiples rebondissements. Au siècle suivant, la situation de ce point de vue n'a guère changé. Face à la crise infrastructurale des dernières décennies, de nombreux programmes d'aménagement et de réformes des systèmes ne virent jamais le jour, faute d'un consensus sur un sujet portuaire pourtant à l'agonie. En cela, les situations argentine et uruguayenne sont parallèles et similaires. En cela, l'espace portuaire platéen fonde un système.

Dès 1960, l'exécutif argentin charge le Congrès d'examiner un projet de loi de "réamé-

nagement portuaire", le Proyecto Perren de libéralisation d'une partie des activités. Celui-ci donne à l'Etat les moyens financiers d'intervention sur les accès et autres infrastructures. Il est très vite combattu, pied à pied, par les syndicats. Tantôt relancée, tantôt abandonnée, cette réforme s'avère vite inefficace quant à la résolution des files d'attente<sup>25</sup>.

En 1965, le débat à propos de la construction d'un éventuel port en eau profonde est lancé et le site du Cap San Antonio est avancé. Le relais de cette idée devant le Parlement n'est autre que le député Raúl Alfonsín. Quatre ans plus tard, le capitaine de marine Carlos Camps rédige pour le gouvernement uruguayen une étude sur la faisabilité d'un port en eau profonde sur la côte atlantique<sup>26</sup>.

Dans les années 1970, les conséquences de l'augmentation de la taille des navires se font ressentir, à la suite du premier choc pétrolier. Les navires à grains sont de plus en plus gros et la question des accès dans le bassin de la Plata apparaît de plus en plus problématique. Deux thèses sont en débat à propos des chargements massifs de céréales. Celle de Pellizetti donne la faveur à un point de concentration : un port en eau profonde, où se concentreraient les grains dont l'essentiel devrait arriver par chemin de fer. Le site de San Clemente del Tuyú est évoqué. Celle du Centro de Navegación Transatlántica est tout autre. Pour elle, il est nécessaire de relier le port de Buenos Aires au Paraná de Las Palmas<sup>27</sup> par la construction d'un chenal d'accès et d'augmenter les capacités de Bahía Blanca (notamment en termes de profondeurs). Au milieu des années 1970, une troisième idée est portée par le président de l'AGP, celle de la construction d'un chenal côtier pour les trains de barges fluviales depuis le bas-Paraná jusqu'au ports de l'Atlantique.

A partir de 1975, les études sur la faisabilité d'un port en eau profonde s'enlisent. Une mission de réflexion, jusque là menée par l'Armée, est confiée au Secrétariat du Transport et des Travaux Publics. Le site de Punta Medanos (cf. figure n°2) est désigné. Plus les études avancent, plus les propositions se multiplient et plus la tâche des décideurs se complique. La situation est identique, sinon pire, en Uruguay. En effet, en dépit du fait que l'étroitesse du territoire limite a priori les possibilités, onze sites font l'objet de propositions d'aménagements sur un littoral de quelques 200 kilomètres.

En Argentine, l'option du Centro de Navegación a cependant été retenue. En 1973, les travaux de dragages du Canal Emilio Mitre et du Paraná de Las Palmas sont confiés à une firme nord-américaine<sup>28</sup>, Great Lakes, qui commence immédiatement les travaux sur la liaison Buenos Aires-Paraná de Las Palmas. Le dragage du canal Emilio Mitre se termine fin 1976, date à laquelle Rosario est accessible par 30 p. Reste cependant le problème du balisage et de la permanente évolution des navires. Jusqu'à un passé très récent, le fleuve n'est pas navigable de nuit (planche 30).

Ces ouvrages dans le bas-Paraná ont été planifiés pour la première fois en 1893 par l'ingénieur Emilio Mitre. En Uruguay, l'affirmation de la nécessité d'un port en eau profonde remonte également au XIXe siècle. Peu après la construction du port de Montevideo, se pose déjà le problème de la limitation de ses chenaux d'accès. Un pro-

jet de port atlantique fait actuellement l'objet d'un appel d'offres. Lancé en 1999, il est pour l'instant reconduit faute de prétendants. Espaces de convergences, le bassin de la Plata et ses organismes portuaires sont les objets de multiples projections. Leurs divergences, liées à la diversité des acteurs et des pratiques, maintiennent parfois une certaine pérennité des problèmes d'aménagement. L'actualité témoigne de leur permanence depuis un siècle.

Ces goulets d'étranglements et l'obsolescence des réseaux d'acheminements conduisent à l'établissement d'une hiérarchie portuaire dont l'organisation fondamentale n'a pas été bouleversée au XXe siècle.

## **E. Quelle hiérarchie portuaire ?**

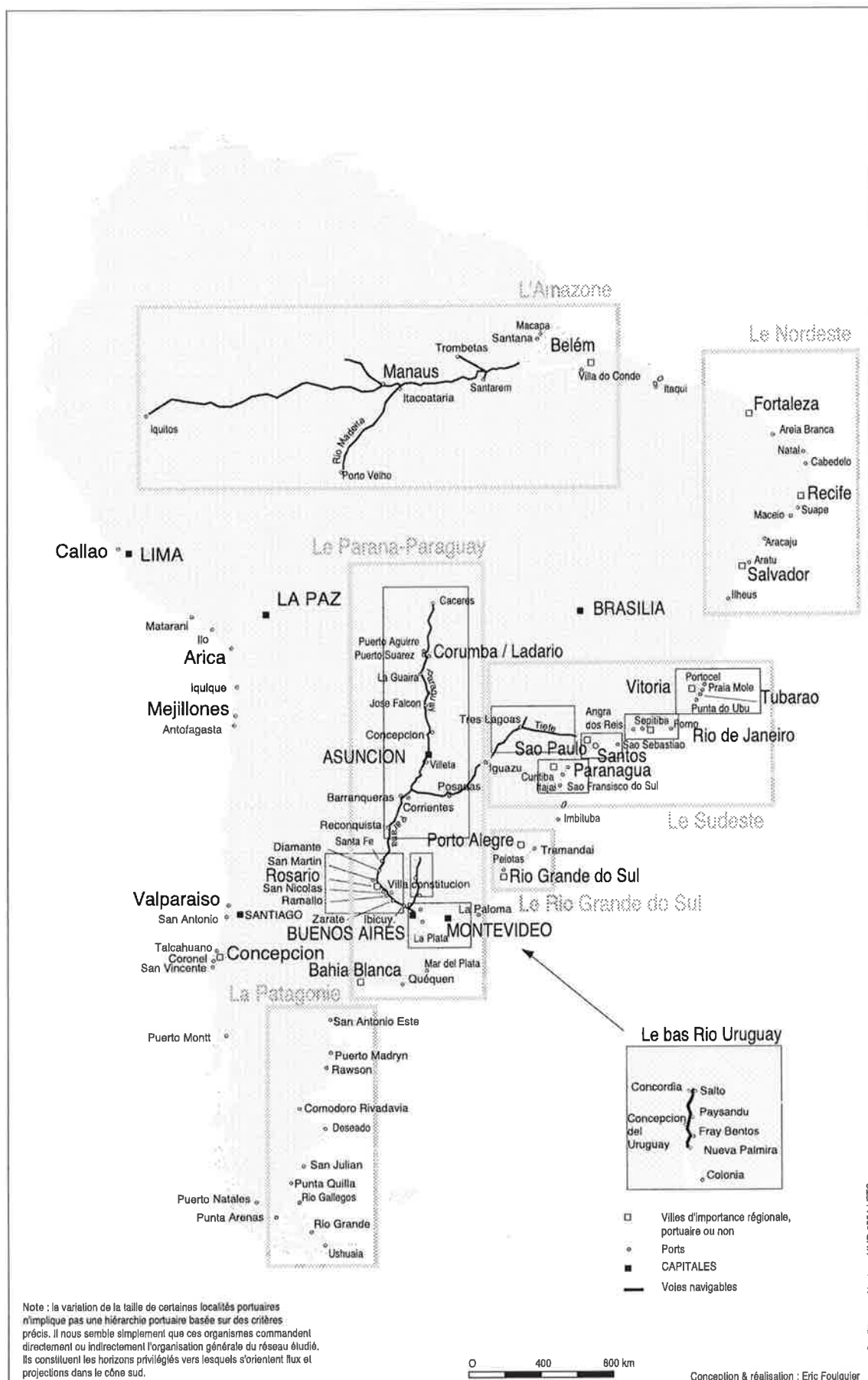
L'identification de façades mène indirectement à la hiérarchisation des organismes portuaires qui les composent. Tenter de répertorier ensembles et discontinuités sur le littoral portuaire du Cône sud impose que l'on s'interroge sur la nature des activités et l'articulation des lieux. Nous insisterons davantage sur le versant atlantique.

Selon André Vigarié, une façade peut être "définie comme une région portuaire formée par plusieurs organismes maritimes répartis sur un secteur côtier de dimension variable (...), et dont la cohésion résulte d'une soumission comparable à un faisceau de causalité qui oriente leurs développements locaux, donc la nature de leurs trafics et de leurs équipements, et d'un style semblable dans l'exercice de leurs fonctions, au-delà de nuances qui leur restent propres. (...) leur destinée s'inscrit dans un devenir commun, dans celui d'une famille littorale où chacun conserve malgré tout sa personnalité" (A. Vigarié, 1979, p. 105). Le Northern Range est l'une des façades maritimes les plus connues et les plus puissantes au monde.

Nous ne disposons pas des moyens suffisants pour cerner les contours précis des hinterlands qui donnent aux rangées portuaires leur profondeur. Dans ce contexte nous sommes dans l'obligation de nous référer au poids des ports en termes de trafic global et d'estimer leur rayonnement en fonction de l'importance de ces quantités et de leur nature. La façon dont ces ports ou les organismes qui en ont la gestion projettent leur activité sur le continent nous fournit les renseignements nécessaires quant à l'identification du territoire sur lequel ils ont la prétention d'agir. Ces deux types de sources, trafics et projets, participent à mettre en évidence la hiérarchie portuaire à l'œuvre dans le Cône sud, certes de façon approximative, mais sans non plus être éloignée de la réalité.

Sur le littoral pacifique du Cône sud, trois façades peuvent être distinguées. Les ports de la Patagonie chilienne sont principalement orientés sur des dessertes locales d'avitaillement et d'expéditions des produits de la mer ou des coupes forestières. La rangée portuaire que commande Valparaíso est au cœur du pays, au sens propre comme au figuré. L'activité portuaire y est directement connectée sur les foyers de Santiago et de Concepción. Ici se concentrent les trafics de conteneurs. Du port péruvien de Matarani jusqu'au chilien Antofagasta s'étale une série de ports aux arrière-pays miniers et plurinationaux<sup>29</sup> mais dont l'isolement l'oblige à une certaine polyfonctionnalité. Quelques trafics de conteneurs s'y développent donc.

Figure n° 24 : Grands ensembles et secteurs portuaires sur la côte atlantique de l'Amérique du Sud



Sur la côte atlantique, il est possible d'identifier différents secteurs portuaires aux caractéristiques communes d'articulation (figure n° 24) : la ville - portuaire ou non -, le port polyfonctionnel, plus ou moins associé à des terminaux spécialisés, privés ou décentralisés pour la plupart à l'heure actuelle. Le littoral brésilien concentre l'essentiel des activités et les plus fortes densités de population de la côte orientale de l'Amérique du Sud. L'estuaire de la Plata et le bas-Paraná constituent le second foyer portuaire en importance. Dans ce rapide tour d'horizon du versant maritime atlantique, Itaqui, exportateur de 46 millions de tonnes en 1999 et dont la mono-activité minéralière est le fait de la puissante Companhia Vale do Rio Doce, -, également présente à Tubarao, via le terminal de Praia Mole -, représente l'isolat le plus remarquable.

Les cartes des trafics des ports sud-américains en 1999 (cf. figure n° 11) laissent apparaître une série de discontinuités qui conduisent à l'identification de quatre ensembles portuaires.

Le Sudeste est incontestablement le plus puissant. Cinq secteurs portuaires l'animent. Associé à Sao Paulo, Santos, avec 35 millions de tonnes de trafics annuels, est l'organisme sud-américain le plus important. Une série de terminaux spécialisés en fait le port polyfonctionnel par excellence. Bénéficiant de la proximité d'un hinterland où se trouve la plus grande partie des richesses du pays et la plupart des centres de décisions, de Portocel à Itajai, la rive mobilise environ 60 % des 400 millions de tonnes de trafics portuaires brésiliens. Longue de plusieurs milliers de kilomètres, celle-ci n'est forcément pas homogène et peut être subdivisée en cinq secteurs différents, cinq formes d'associations où villes, ports, terminaux spécialisés entretiennent des relations plus ou moins lâches et souvent complémentaires. Articulés autour d'un centre urbain et d'un pôle portuaire, les secteurs sont ici facilement reconnaissables : Vitoria-Tubarao, Rio-Sepitiba, Curitiba-Paranagua. A l'intérieur des terres se trouve le secteur Tietê-Paraná, structuré le long d'un axe fluvial entièrement éclusé et dont le barrage d'Itaipu constitue la limite méridionale. C'est le domaine des trafics de barges de soja, de sucre et autres vrac, dont les relations avec le pôle de Santos sont évidentes.

Deux concentrations urbano-portuaires cadrent ce vaste ensemble : le Nordeste, polarisé autour de Fortaleza, Recife et Salvador ; la Lagoa dos Patos<sup>30</sup> au sud, dont Rio Grande, et Porto Alegre dans une moindre mesure, constituent les débouchés maritimes. Autour de ports polyvalents à la puissance inégale, Fortaleza et Rio Grande possèdent respectivement des trafics annuels de 3 et 9,3 millions de tonnes, gravitent encore quelques ports spécialisés, dans l'exportation de sel à Areia Branca, dans l'importation de brut à Tramandai.

Au sud de la zone des lagunes, commence le domaine du Paraná, dont l'estuaire de la Plata constitue le contact maritime. Les ports de pêche de La Paloma et de Mar del Plata représentent ses avancées atlantiques, tandis que Montevideo et Buenos Aires appartiennent à l'estuaire et à ses chenaux d'accès qu'il faut perpétuellement dragués. Seuls, ces derniers constituent, avec le site de La Plata, des ports véritablement commerciaux. La Paloma n'est qu'une trop petite bourgade balnéaire et la proximité



de zones humides classées au titre de la convention de Ramsar pose un certain nombre de problèmes liés à des conflits d'usage du littoral. Les mêmes types de conflits apparaissent à Mar del Plata où se côtoient déjà d'intenses activités de pêche et de villégiature.

En marge de la Province de Buenos Aires, Bahía Blanca offre une position sans doute trop méridionale pour rivaliser avec le centralisme "portegne" <sup>31</sup> jusque dans les années 1990. Les céréales et les naphthes assurent cependant quelques perspectives au meilleur site portuaire argentin. La décentralisation récente a mis le devenir du port aux mains d'un consortium local dont les stratégies commerciales et la réactivation récente du réseau ferré pampéen pourraient forcer le destin dans le cadre d'un processus de décongestion du bas-Paraná. A Bahía Blanca, le domaine platéen laisse place à la marge patagone, largement pionnière et encore à conquérir.

Le port prend ici une toute autre vocation. La pêche est présente à peu près partout, à Madryn d'abord, mais également à Rawson dans la province du Chubut ou à Puerto Deseado dans celle de Santa Cruz. On trouve parfois de l'activité de type industriel : l'usine ALUAR génère quelques mouvements d'aluminium à Madryn, Comodoro Rivadavia et Río Gallegos trafiquent des combustibles. En d'autres lieux, le port est l'exutoire d'une vallée dynamique, celle du Río Negro pour San Antonio Este par exemple. Le continent s'achève sur la Terre de Feu et la ville mythique d'Ushuaïa. A coup de politiques de développement régional et d'ambitions géostratégiques, le gouvernement argentin y a fait côtoyer plates-formes pétrolières et gisements gaziers, zone franche et usines de montage.

Santos et Bahía Blanca partagent un même espace : leurs stratégies de développement ont en commun l'ambition de drainer les trafics du bassin de la Plata. Toutefois, les différences de poids, entre la région métropolitaine à laquelle un port comme Santos a accès et le vide pampéen sur lequel s'ouvre Bahía Blanca, conduisent à nuancer nos propos car les situations dont ils bénéficient sont radicalement différentes.

Comme la puissance des arrière-pays, l'obsolescence des réseaux participe à la hiérarchisation des lieux portuaires, selon la qualité des accès potentiels aux arrière et avant-pays.

A ce titre, aucun des ports appartenant à la façade platéenne, ne peut prétendre aujourd'hui la commander indiscutablement. Buenos Aires, Montevideo, Rio Grande do Sul, Santos, Bahia Blanca, Sepitiba ont pourtant prétention à le faire, en affirmant leur souhait de devenir le "hub" du Mercosur. Dans l'esprit des décideurs nationaux et des planificateurs qui les conseillent l'enjeu des dix prochaines années tient dans la question suivante : lequel des ces ports prendra de façon significative l'ascendant sur ses rivaux ? La question est sans doute mal posée.

La façade platéenne s'organise selon deux foyers fondamentaux : l'axe San Pablo-Rio de Janeiro au nord, l'estuaire de la Plata au sud. C'est dans le cadre de chacune de ces deux entités que dans les années à venir, des enjeux de suprématie vont s'exprimer :

au nord, entre Santos et Sepitiba ; au sud, entre Rio Grande do Sul, Buenos Aires, Montevideo et éventuellement Bahía Blanca, où un futur port en eau profonde est prévu.

Devenir le "hub" du Mercosur revient à faire valoir plusieurs arguments. Il ne s'agit pas seulement de s'imposer comme la plate-forme de transit de l'ensemble économique en construction, fonction largement dépendante des réseaux de dessertes terrestres et d'accès maritimes dont on a précédemment établi les limites, mais également d'affirmer des fonctions de métropole. L'un des principaux défis de la recomposition territoriale en cours autour de la réactivation des réseaux de transport dans le Cône sud est donc urbano-portuaire.

Certes les ports brésiliens jouissent de sites plus favorables que leurs homologues argentins du point de vue des accès dans la perspective de l'accueil des plus grands porte-conteneurs, commandés par les plus puissants armements mondiaux. Certes, ils captent actuellement de façon systématique les lignes régulières de desserte de l'Amérique du Sud. Mais les problèmes de la sécurité et de la manutention<sup>32</sup> sont loin d'être réglés et le développement de l'Hidrovia Paraná-Paraguay peut contraindre l'épaisseur de leurs arrière-pays.

Dans l'estuaire de la Plata, l'avancement de la réforme argentine constitue un atout. Le récent règlement de la délicate cession du terminal à conteneurs de Montevideo est également un point positif dans la perspective d'une croissance des trafics conteneurisés. Mais les 12 mètres de profondeur des chenaux d'accès aux ports de l'estuaire ne suffiront pas à en faire des ports majeurs, avec des horizons qui dépassent le cadre strict des dessertes nationales. Sur les quais, les organismes polyfonctionnels de l'estuaire doivent faire face au manque d'espace disponible et délocaliser, en dehors d'agglomérations tentaculaires, une partie des surfaces de stockage et les terminaux extra-portuaires (cf. planche 27).

Avec la libéralisation de l'activité, les offres de services aux navires et aux marchandises se sont considérablement améliorées et les prix ont diminué un peu partout sur la côte atlantique : de l'ordre de 60 % à Buenos Aires. Quelques entreprises nouvellement implantées dans le port de la capitale argentine ont même connu de grandes difficultés à supporter cette concurrence, qualifiée parfois de destructrice. En 1997, le Terminal Río de la Plata (TRP), contrôlé à 87 % par le groupe maritime australien Peninsular & Oriental, enregistrait une perte nette de 25 millions de dollars. P & O décidait de céder l'année suivante 37 % de ses actifs (JMM, 1/1998). Ainsi, s'il est certain que le Brésil aura son "hub" dans quelques années, la question est loin d'être réglée dans l'estuaire, en dépit du fait que Buenos Aires le domine en termes de trafics : plus d'un million de TEU en 1998 contre 160 000 à Montevideo.

A niveau infrastructurel équivalent, face à des qualités de services et des prix compétitifs, dans un contexte de qualité de dessertes intérieures assez proches, le choix entre Montevideo, Buenos Aires, Rio Grande ou Bahia Blanca pour un armateur souhaitant accroître sa présence dans la région portera sur d'autres critères. Le rayonnement

urbain, son pouvoir de commandement sur le territoire, la qualification de ses habitants, le niveau de sécurité sont autant d'atouts qui ne relèvent pas du strict domaine maritime et portuaire mais de la mise en place d'une stratégie globale à l'échelle de la ville d'abord, du territoire national ensuite. Les politiques de reconquête des fronts d'eau, le souci des municipalités quant à l'environnement et la sécurité, la multiplication des formations professionnelles sont autant de signes d'une réactivation déjà mise en œuvre.

A l'échelle régionale, la libéralisation des échanges au début des années quatre-vingt-dix sous l'impulsion du Mercosur a relancé les politiques d'intégration physique. Avec l'association au bloc du Cône sud, du Chili et de la Bolivie en 1996, c'est sur l'intégration d'un réseau immense que se penchent les Comités Intergouvernementaux et les Groupes de Travail. Les diagnostics (OEA, 1985, BID, 1996, DITIAS, 2000) se multiplient, mais les conclusions restent globalement les mêmes. Dans la plupart des cas, la réactivation des trames d'acheminement et des lieux portuaires s'opère lentement. La frilosité des Etats platéens, vis-à-vis du processus d'intégration en cours et surtout le manque de moyens dans lequel la récurrence de leurs difficultés économiques plonge leur budget, en constituent les principales raisons.

## **II. LA RÉACTIVATION DES TRAMES ET DES LIEUX**

La libéralisation des échanges intra-zone et des activités économiques d'une manière générale ont participé à une dynamique de rénovation des réseaux. Soutenue par des grands organismes financiers (BID, BM, BEI), l'Argentine lance un programme de modernisation de ses réseaux de transport, tous modes confondus, au début des années 1990. 926 millions de dollars sont prévus pour l'ensemble du secteur dont 718 doivent être consacrés au seul réseau viaire national. La volonté directrice des décideurs politiques repose sur le slogan COT : Construire ou reconstruire, Opérer et Transférer.

Le transfert des activités d'Etat au domaine privé ne s'effectue pas sans encombre. Il faut reconnaître certaines réticences à l'investissement de la part d'un monde entrepreneurial que la situation économique fragilise. Au Brésil, la toute nouvelle plate-forme conteneurisée de Sepitiba, à laquelle on prédit le meilleur avenir, a été cédée, en 1999, au seul opérateur qui avait répondu à l'appel d'offres. Le processus a certes commencé mais il est loin d'être achevé. Il faut d'autre part relativiser les changements dans la politique des infrastructures de transport. Dans la plupart des cas, comme nous l'avouait un responsable du port de Montevideo, à propos des ouvrages entrepris depuis cinq ans dans le port uruguayen, il ne s'agit que du comblement d'un retard accumulé depuis une trentaine d'années.

Ces politiques nouvellement formulées, dans le cadre du processus d'intégration économique, participent largement à l'acquisition d'une nouvelle crédibilité vis-à-vis du monde, conforme aux idées libérales prônées par les grands organismes internationaux de la finance et nécessaire au retour massif des capitaux étrangers. Cette redéfinition

politico-économique ne pouvait bien évidemment s'établir sur les bases qui avaient conduit à la "cacophonie" géopolitique des décennies précédentes. Au cœur de cette projection désormais collective, l'intégration physique - entendons ici les programmes internationaux d'équipements - doivent à la fois jouer un rôle fédérateur au sein de la nouvelle entité macro-régionale et constituer le moyen d'attirer suffisamment d'investissements pour fonder le quatrième pôle de l'économie-monde. "La integración física debe convertirse en el pivote de esta "comunidad de intereses" (el cono sur) para cristalizar este nuevo espacio de poder mundial" (N. Boscovich, 1991, p. 108).

Ainsi pour servir la quête de cette nouvelle "centralité" mondiale, de multiples projets d'infrastructures de transport sont relancés sur les bases du rapport établi par la BID à la fin des années soixante et sur différentes études réalisées par l'OEA, la CEPAL ou l'ALADI au cours des vingt dernières années.

Les nouvelles pratiques démocratiques des affaires publiques au cours des années 1980 ne changent effectivement rien à la donne platéenne en matière de transport. Au centre géographique d'un vaste ensemble économique en construction, le bassin de la Plata demeure mal équipé, pétri du caractère national des aménagements des années soixante/soixante-dix, mais il est toutefois en cours de réactivation. En 1998, l'Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental<sup>33</sup> tente de rationaliser l'orientation des différents programmes nationaux en direction du multimodalisme et de la coordination des efforts. La CEPAL et l'ALADI sont chargées de la mise en œuvre de ces décisions. La BTI et le DITIAS en sont les premières concrétisations. Si "l'initiative hémisphérique" constitue une nouvelle impulsion aux modalités de cette réactivation, son caractère récent et son contenu témoignent de la lenteur des processus en cours.

## **1. les réseaux de dessertes intérieures**

### **A. Une réactivation lente mais profonde**

L'un des points soulevés dans l'énumération des problèmes liés aux réseaux de dessertes intérieures concernait la formation des personnels aux nouvelles méthodes logistiques et autres applications des normes en vigueur. Très tôt, les organismes internationaux se sont penchés sur la question. En 1992, le réseau TRAINMAR est mis en place et se fixe pour objectif la formation au multimodalisme des personnels en place dans les différents organes de gestion des transports. TRAINMAR est le fruit de la collaboration de la société allemande de coopération technique, le groupe GTZ et la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (UNCTAD). Entre 1992 et 1997, plus de 120 cours et ateliers sont dispensés, formant plus de 2 500 employés et distribuant plus d'une centaine de diplômes. En 1997, un programme de spécialisation en gestion portuaire et transport international est mis sur pied. Les relais TRAINMAR se trouvent dans les principales capitales du Mercosur. Ce réseau<sup>34</sup> de formation constitue un premier volet,

certaines modestes mais essentielles, de la réactivation des lieux en participant à la mobilisation des acteurs, c'est-à-dire des premiers animateurs de ces lieux.

C'est vers ces acteurs, principalement issus du monde entrepreneurial, que le processus argentin de réactivation des réseaux s'est toujours tourné de façon prioritaire. La Loi Multimodal approuvée par le Congrès fin 1997 est un bon exemple des efforts portés par le Gouvernement en direction des opérateurs de transport. Les grands bénéficiaires de cette loi en faveur d'un multimodalisme jusqu'ici déficient, sont les importateurs et les exportateurs. Avec la dérégulation des modalités d'associations et d'alliances entre des sociétés concessionnaires de réseaux nationaux et des entreprises extérieures de transport, c'est une nouvelle géographie des dessertes intérieures qui peu à peu se dessine en Argentine mais également dans toute la région.

Les armements Hambürg Sud, Libra et Maersk furent les premiers à s'associer à des réseaux ferroviaires argentins, plus précisément Ferrosur Roca et Buenos Aires al Pacífico (BAP), sur des liaisons de longue distance parfois transcontinentales. Dans un contexte autrement plus favorable, BAP et Hambürg sud bénéficient aujourd'hui de l'expérience d'Ivaran Lines sur les liaisons biocéaniques sur lesquelles l'association des deux entreprises de transport offre depuis deux ans des services réguliers.

Le Frigotren est l'un des succès les plus probants de la réactivation du chemin de fer et du multimodalisme dans le Cône sud. Ferrosur Roca fut à l'origine de ce service de transport ferroviaire sans rupture de la chaîne du froid. Elle permet aujourd'hui à l'entreprise d'enregistrer des progressions de trafics dans la vallée du Rio Negro et de louer ses services aux autres réseaux privés : ce qui se produisit en 1996, lorsque le Nuevo Central Argentino (NCA) utilisa le train de Ferrosur pour transporter des jus entre Tucumán et Buenos Aires (Rieles, II/1998). Depuis 1997, son alliance avec le groupe Libra (Brésil) participe à son expansion. Le groupement multiplie les services : du poisson congelé depuis Mar del Plata jusqu'à Buenos Aires ; de la viande depuis l'intérieur argentin jusqu'aux Etats-Unis en passant par Bahía Blanca ; des fruits depuis la vallée du Rio Negro jusqu'aux ports brésiliens en passant par Buenos Aires. Un projet de liaison entre la côte brésilienne et le port chilien de Talcahuano puis Santiago est à l'étude. L'organisation de ce parcours reposerait sur une alliance avec la compagnie ferroviaire chilienne FEPASA et sur la liaison quotidienne Buenos Aires-Neuquén-Zapala.

Des alliances s'opèrent également entre compagnies de chemin de fer selon certaines dessertes. Ferronor (Chili) s'est ainsi récemment associé avec Ferrocarril Belgrano Cargas (Argentine) pour relancer le transandin via le col de Socompa. BAP, Mesopotamico General Urquiza (Ar.) et Ferroviaria Sul Atlântico (Br.) se sont regroupées pour constituer America Latina Logistica et assurer des liaisons road railer entre São Paulo et Zarate d'une part, entre le Chili et l'Argentine d'autre part (J. Rubiato, J. Hoffmann, 2000)

Les connections argentino-uruguayenne et uruguayo-paraguayenne ne sont pas en marge de ces évolutions vers l'intermodalisme et l'internationalisation des transports ferroviaires, même si leurs trafics constituent encore des quantités modestes. En avril 1998,

un accord entre le Ferrocarril Mesopotámico et l'Administración de los Ferrocarriles del Estado initie un service entre l'Argentine et l'Uruguay pour le transport de 7 000 tonnes mensuelles de ciment en conteneurs. Deux à trois cents tonnes de malt partent chaque mois de Montevideo en direction d'Encarnación via la capitale paraguayenne où une rupture de charge est nécessaire puisque le chemin de fer s'y arrête. En 1999, lors de notre entrevue avec le responsable de l'agence maritime Christophersen, représentant de la Maersk à Montevideo, on nous révéla l'existence de négociations avec AFE pour la mise en place de plusieurs liaisons ferroviaires sur des trafics de grumes d'eucalyptus depuis les zones de productions de la région (Uruguay et Mésopotamie argentine) jusqu'au port de Montevideo.

Début 2000, des négociations sont en cours entre l'opérateur uruguayen Repremar et le Brésilien AL pour acheminer des conteneurs depuis les zones franches<sup>35</sup> de Montevideo et de Colonia jusqu'à Livramento puis San Pablo. Les premiers acheminements de conteneurs ont lieu en décembre de la même année et matérialisent la réorganisation des trafics dans les dessertes terrestres internationales depuis la libéralisation de l'activité. Il s'agit là d'une réactivation exemplaire et à forte connotation symbolique dans la mesure où ce même trafic était déjà en place en 1918 : le frigorifique Armour, installé à Santa Ana de Livramento, obtient cette année là, de la part de l'Administration Nationale du Port de Montevideo (future ANP), le droit d'exploiter, en tant que dépôt franc, le hangar n° 10<sup>36</sup>, directement connecté sur le réseau ferroviaire de Ferrocarril Central del Uruguay auprès duquel la firme anglaise s'était engagée (*El País*, 12/II/2000).

Ainsi, peu à peu, le multimodalisme progresse à la faveur de la libéralisation des activités et de la modernisation des installations. Le processus enclenché est long car il ne s'agit pas seulement de trouver les moyens financiers pour réanimer des infrastructures souvent exsangues mais également de permettre à des réseaux d'acteurs de se mettre en place. Aussi, la réactivation du secteur des transports peut-elle encore être considérée comme largement en chantier dans le Cône sud.

## **B. La multiplication des projets**

Nous ne pouvons dresser la liste exhaustive des propositions d'équipements actuellement en cours pour favoriser la fluidité des trafics au sein du Cône sud tant l'actualité de ces propositions varie avec le temps. Parmi la multitude de projets, trois sont particulièrement d'actualité et d'importance : l'autoroute du Cône sud - "l'Eje Vial" - entre Sao Paulo, Buenos Aires et Santiago du Chili ; le pont autoroutier Buenos Aires-Colonia qui complète le précédent projet ; enfin, l'Hidrovia, soit la mise en place d'une voie permanente de navigation fluviale entre le port brésilien de Cáceres et celui uruguayen de Nueva Palmira, à laquelle nous consacrons plus loin une sous-partie spécifique.

La carte sur l'état de la projection en termes d'infrastructures de transport en 1999 tente de réaliser un inventaire de l'ensemble des investissements envisagés. Les données nécessaires à la construction de cette représentation graphique sont issues d'un recou-

Figure n° 25 : Etat de la projection en termes d'infrastructures de transport dans le Cône sud en 1999.

### Projets portuaires et fluviaux



### Nature des projets

- Réseau fluvial
- Infrastructure portuaire
- Réseau viaire
- Réseau ferroviaire
- Liaison routière concernée par le projet
- Liaison ferroviaire concernée par le projet

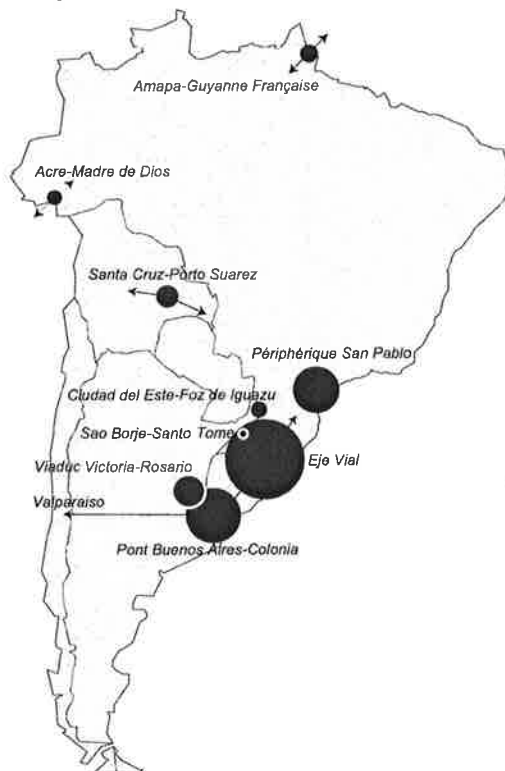
### Montant de l'investissement pour le projet en millions de dollars US



0 km 600

Source : B.I.D - E. Foulquier, 1999

### Projets routiers



### Projets ferroviaires



CNRS - UMR 6554 Géotitomer

Conception : E. Foulquier  
Réalisation : C. Lamberts

pement de deux sources d'informations : l'une provient d'une étude réalisée par l'INTAL en 1996, l'autre est issue d'une revue de presse effectuée lors de notre séjour en Uruguay entre 1998 et 1999. Cet état du "chantier" des transports dans le Cône sud révèle plusieurs états de fait.

D'une part, le déséquilibre souligné précédemment entre les façades maritimes atlantique et pacifique transparaît dans les investissements qui s'y projettent. Ce déséquilibre dans la volonté d'aménager est bien évidemment le reflet de la forte supériorité en termes de trafics des ports de la façade atlantique. Le fait que la plupart des ports soient concernés par des programmes de modernisation donne par ailleurs une idée de l'état d'obsolescence dans lequel ceux-ci se trouvent à la fin des années quatre-vingt dix. Si les réformes portuaires ont contribué à la formulation de nouveaux statuts juridiques, les programmes de concessions et d'investissements privés n'ont pas tous été réalisés à l'heure où nous écrivons ces lignes. Le processus de modernisation de l'appareil portuaire platéen doit donc être considéré comme en cours d'accomplissement ou inachevé, selon que l'on soit optimiste, ou pessimiste à son égard.

D'autre part, la carte permet d'illustrer, au-delà de l'aspect disséminé des différents projets, l'existence de deux stratégies territoriales à l'œuvre dans le bassin de la Plata en matière d'intégration physique. La première tente de relier les façades maritimes par plusieurs axes terrestres de traversée continentale. La seconde concerne la mise en place d'un drain méridien entre le Mato Grosso et l'estuaire de la Plata en s'appuyant sur l'axe fluvial formé par les fleuves Paraná et Paraguay. Finalement, cette logique de projection n'est guère différente de celle établie dans les années cinquante. On peut cependant parler de "re-composition" territoriale dans la mesure où, premièrement, cette stratégie s'inscrit à nouveau dans la logique libérale et mercantile qui avait un siècle auparavant construit cette organisation ; deuxièmement, elle s'appuie sur un réseau largement obsolète à la fin des années quatre-vingt et qui nécessite de lourds investissements pour sa modernisation.

### **C. Beaucoup d'ambitions pour des moyens limités**

Un déséquilibre apparaît entre les sommes annoncées pour l'aménagement de l'intérieur platéen et celles nécessaires à l'établissement de ses contacts extérieurs : bolivien, chilien, patagonien, voire même brésilien. Les sommes avancées, par exemple en matière d'équipements portuaires, apparaissent en effet relativement modestes en comparaison de certains projets d'infrastructures de liaisons, qu'elles soient fluviales, ferroviaires ou routières. Les montants colossaux nécessaires à la mise en route d'une ligne de chemin de fer entre Buenos Aires et Santiago ou du "Transpatagonien", à la construction d'un canal de navigation entre Asunción et Itaïpu ou encore à celle de l'autoroute du Cône sud, nous incitent à la plus grande prudence quant à leur faisabilité.

Dans le même ordre d'idée, il nous apparaît plus probable que certains projets, moins ambitieux et d'échelle plus locale, auront la faveur des investisseurs et des financiers : la modernisation du chemin de fer uruguayen, la ligne ferroviaire Corumbá-Santa Cruz de



la Sierra, l'Hidrovia Paraná-Paraguay. Plus localisées, ces différentes opérations répondent en effet à des objectifs économiques parfaitement lisibles : l'eucalyptus uruguayen, le minerai bolivien, le soja platéen. Dans le cas de l'Hidrovia, le projet subit désormais la pression de groupes d'acteurs privés dont l'organisation en réseau pèse un poids non négligeable dans les négociations politiques entreprises.

Cette réalité, propre à la logique financière du "retour sur investissement", porte donc une évidente dimension géographique. Elle rappelle le rôle fondamental joué par les acteurs privés dans l'aménagement des territoires sud-américains, administrés par des Etats surendettés, et pose la rentabilité pécuniaire comme préambule à toutes réflexions sur l'espace. Cette logique porte une part évidente de risques en termes d'équilibres territoriaux et de bénéfices sociaux sur le long terme. Le cas de l'Hidrovia est un bon exemple pour mettre en évidence la complexité des relations entre espaces et sociétés dans le contexte actuel du Mercosur et de la difficulté des choix auxquels les décideurs doivent faire face.

## **2. Le cas de l'Hidrovia Paraná-Paraguay**

### **A. L'exemple d'un chantier mis en œuvre...**

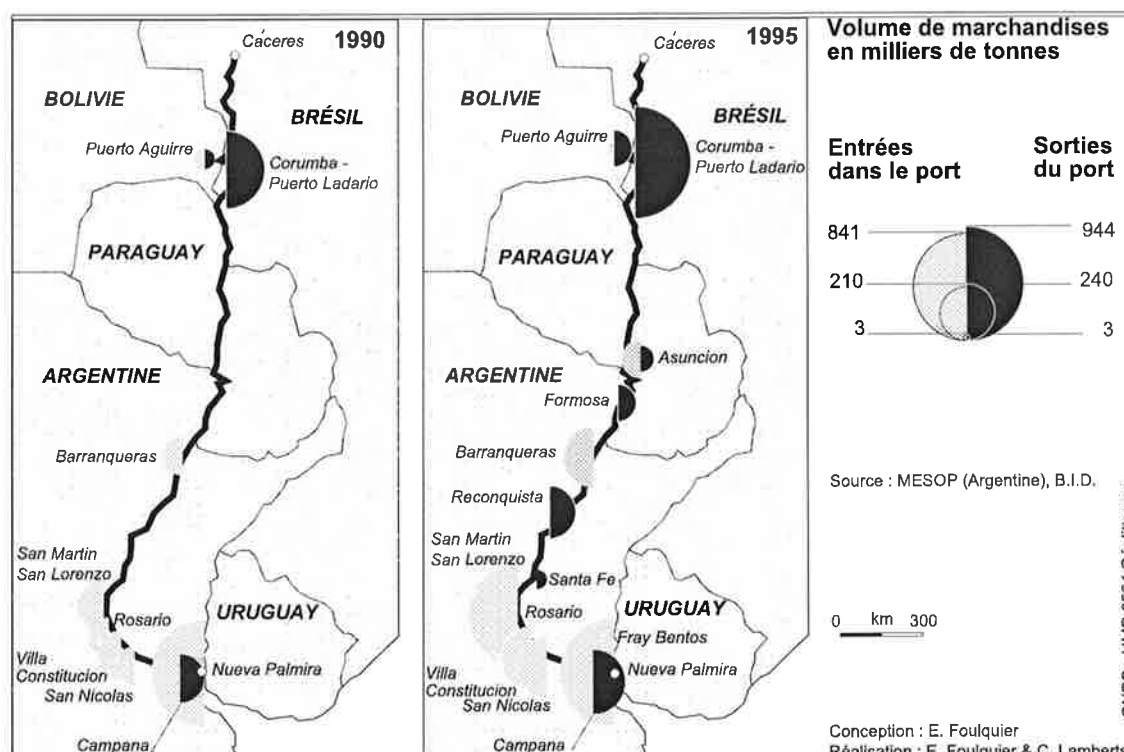
La marge méridionale du domaine amazonien est en contact avec les vracs boliviens et le soja du Mato Grosso dont Porto Velho pourrait constituer une porte de sortie intéressante, notamment dans le cas d'exportations à destination des marchés qui bordent l'Atlantique. Le programme d'amélioration des conditions de navigation sur le río Madeira actuellement en cours de réalisation témoigne de la volonté brésilienne de concurrencer l'axe fluvial du Paraná pour lequel les chargeurs de soja ont actuellement la préférence. En amont, dans l'Alto Paraná, le dragage du chenal Tamengotamengo, achevé en 1998, donne en effet une sortie fluvo-maritime, via le trafic de barges sur l'Hidrovia Paraná-Paraguay, à la Bolivie enclavée.

Longtemps resté dans les tiroirs de l'intégration sud-américaine<sup>37</sup>, le projet d'amélioration de la navigabilité du Paraná a bénéficié ces dernières années de l'initiative Mercosur et surtout de la détermination argentine d'offrir à ses vracs des frets bon marché.

Le projet fédère. Il est officiellement programmé en 1988 lors de la réunion des cinq pays concernés à Campo Grande mais c'est le Traité de La Leñas de 1992 qui en lance la mise en œuvre. Les producteurs de soja du Mato Grosso y trouvent un intérêt évident, celui d'un accès fluvial à l'océan, beaucoup moins cher que la route ou le chemin de fer qui mène au littoral brésilien. Preuve de cette adhésion collective, le Paraguay, relativement discret depuis le début de l'initiative, a lancé, fin 1998, un appel d'offre pour le financement par le secteur privé de 50 % des investissements nécessaires au balisage (300 unités) des quelque 550 km sous sa juridiction. Outre les délicates questions d'ordre juridique, le principal problème de la navigation reste en effet, la circulation de nuit et la sécurité des convois, garantissant l'efficacité et le sérieux des acheminements.

Avec le programme argentin "Rosario al Mar" de maintien d'un chenal de navigation à 10 mètres, le bas-Paraná assure désormais une véritable fonction d'interface fluvio-maritime, autour des activités portuaires de transbordement et de transit. C'est en 1996 que les travaux de dragages, confiés à l'entreprise belge Jan de Nul, ont commencé dans l'estuaire. Le récent gonflement des trafics des ports de San Martin, San Lorenzo, Rosario (cf. figure n° 26) témoigne du bien-fondé de cette initiative d'aménagement.

Figure 26 : Evolution des trafics fluviaux de l'Hidrovia 1990-1995



L'un des principaux atouts de l'Hidrovia est qu'elle constitue un formidable champ d'innovations pour le milieu des armateurs, non seulement dans l'organisation de nouvelles lignes ou la réactivation d'anciens services, mais également dans l'amélioration du matériel utilisé et la recherche de nouveaux marchés. La modernisation de la voie d'eau et de son arrière-pays repose essentiellement sur cette capacité d'initiative propre au secteur privé.

Ainsi longtemps considérée comme un problème dont on annonçait qu'il serait toutefois un jour résolu, la navigation des barges dans l'estuaire de la Plata a finalement été inaugurée en novembre 2000 par un service bimensuel de transport de conteneurs entre les ports de Montevideo, Rosario et Santa Fe. La barge "Virginia" dispose d'une poupe, à l'intérieur de laquelle la proue du remorqueur vient s'encaster. Longue de 67 mètres, et formant avec son propulseur un ensemble solidaire de 76 m de long pour 22 m de large, elle peut transporter jusqu'à 156 conteneurs de 20 pieds dont vingt peuvent être réfrigérés. Lors de son voyage historique du 4 novembre, depuis Montevideo jusqu'à Santa Fe, elle achemine des boîtes pour le compte de Niver Line et de Cosco Line (*El País*, 20/XI/2000).

Il s'agit là d'un pas tout à fait notable dans la navigation dans le bassin de la Plata : parfaitement adapté aux quantités actuellement transportées en conteneurs dans cette zone, ce système pose désormais les ports de l'estuaire comme des postes potentiels de transbordement fluvio-maritime. Le fait est remarquable car il démontre les conséquences qu'une innovation technique peut engendrer sur une configuration spatiale donnée. Elle agrège en effet un paramètre fondamental dans les stratégies de développement des organismes de l'estuaire vis-à-vis de leur région proche.

Il reste cependant beaucoup à faire pour que l'Hidrovia soit effectivement considérée comme une autoroute fluviale résolument moderne : techniquement avancée, politiquement acceptée par tous, socialement reconnue comme utile.

En 1999, on estime que plusieurs milliards de dollars répartis sur quinze ans sont encore nécessaires à la mise en place d'un réseau fluvial intégré et moderne dans le bassin de la Plata (cf. figure n° 25) (*El Observador*, 16 mars 1999). En ce qui concerne l'Hidrovia, une centaine de millions suffisent à l'achèvement complet du programme, 95 pour le dragage et 8 pour le balisage (E. Bailby, 2000). Ces investissements d'origine publique ou privée concernent non seulement les aspects technologiques, sur lesquels les voies d'eau sont en retard (la signalisation, la gestion informatique de la circulation des marchandises), mais également les aspects purement techniques (écluses, dragages).

Fin mars 1999, les dragages et le balisage du tronçon Santa Fe-Asunción, que l'on espère porter à 10 pieds, commencent par des travaux au niveau de Formosa. L'amélioration de cette section doit conduire à des réductions de 50 % des coûts à la tonne, d'environ sept dollars actuellement. Il est fort probable que ce passage ne sera pas à péage, afin de soutenir le développement des économies locales à travers la croissance de l'activité dans les ports de Barranqueras, Formosa et de Resistencia.

## **B.... mais qui connaît certaines difficultés**

Si techniquement le projet avance, si des travaux sont engagés, politiquement l'Hidrovia connaît de sérieuses difficultés. Dès son lancement, le projet Hidrovia suscite la mobilisation d'organisations écologistes du monde entier qui se constituent en groupe de pression en 1994 en créant l'association Ríos Vivos. De multiples rapports sont établis. La BID suspend son financement aux résultats d'une étude d'impacts qu'elle demande au CIH. En 1997, celui-ci livre une expertise de plusieurs milliers de pages qui fait état des risques d'assèchement de l'une des plus grandes zones humides de la planète, le Pantanal.

De nombreux rapports, plus ou moins partisans, minimisent les impacts ou au contraire les mettent en exergue, en fonction de la sphère d'acteurs dans laquelle leurs auteurs se positionnent. La polémique concerne essentiellement les sections paraguayennes et brésiliennes du Río Paraguay, étant entendu que les opérations en cours dans le Paraná inférieur n'ont que très peu d'influence sur le régime des eaux dans le Pantanal. Le 20 mars 1998, lors d'une conférence de presse, le Président de l'Institut Brésilien d'Environnement (IBAMA) annonçait la décision du gouvernement de suspendre sa

participation au projet. Pour l'ensemble des observateurs, cette décision ne constitue pas un retrait définitif mais plutôt un pas en arrière. En effet, d'autres communiqués postérieurs laissent entendre que des travaux d'entretien du Río Paraguay seraient maintenus dans la région de Corumbá et de Ladario. Alors qu'en novembre 2000, la CPTCP affirmait dans une déclaration la volonté des cinq parties prenantes de poursuivre les efforts engagés en faveur de l'axe fluvial de transport, en février 2001, une décision de justice prononcée par le tribunal fédéral du Mato Grosso déclarait illégale la poursuite des travaux de dragages et de signalisation sur le tronçon brésilien du Río Paraguay<sup>38</sup> (*El País*, 15/I/2001).

Les pressions sont énormes et multiples. De nombreux acteurs privés ont d'ores et déjà investi des sommes importantes dans la réactivation de ports fluviaux. On pense notamment aux terminaux boliviens de Central Aguirre (planche 30), de Gravetal, aux installations de Frigofrut à Nueva Palmira ou à celles de La Plata Cereal dans son tout nouveau terminal de Puerto Pampa aux environs de San Martín, dont l'inauguration a eu lieu en avril 1998.

D'autres investissements concernent le matériel de navigation. L'armement américain Crowley, dont le siège des activités dans la région se situe à Asunción, est depuis une dizaine d'années implanté dans le Mercosur. En 1999, l'armateur lance un nouveau service, exclusivement basé sur les trafics fluviaux ; Crowley Mercosur service. Deux remorqueurs fluviaux, de 2,6 m de tirant d'eau, le Papu Sur et Papu Norte, construits en Argentine et enregistrés au Paraguay, sont spécialement affectés à ce service dont les lignes régulières, organisées depuis différents ports du bas Paraná jusqu'en Bolivie, bénéficient du système de surveillance électronique EDI (Electronic Data Interchange).

L'amélioration de la navigation fluviale est une des conditions du succès de certains choix économiques, en grande partie dans les secteurs agricoles<sup>39</sup> et miniers. Le fait que les travaux sur certains tronçons soient bloqués, inachevés ou en retard nuit à la compétitivité effective du transport fluvial sur le Paraná et ce, même si celle-ci s'est nettement améliorée ces dernières années. Selon le directeur de la Compagnie Lineas Panchitas de Asunción, le coût de la tonne de farine transportée par camion de Campo Grande à Paranaguá s'élève actuellement à 27 dollars, coûts portuaires inclus. En passant par Nueva Palmira, cette somme ne descend pas en dessous de 26,50 dollars (*El País*, 8/III/2001).

Alors que pour la plupart des professionnels du transport sur l'Hidrovia, dragage et signalisation constituent les paramètres fondamentaux pour un accroissement de la compétitivité de la voie d'eau, pour les écologistes, les barges fluviales doivent s'adapter au fleuve et non l'inverse. Il y a là une opposition idéologique fondamentale et désormais banale entre les partisans d'une réduction maximum des coûts pour plus de compétitivité et ceux en faveur d'une protection d'un patrimoine commun au détriment de l'accroissement des chiffres d'affaires. Dans cette polémique, il faut reconnaître que pour bon nombre d'armateurs, les problèmes majeurs de la navigation fluviale restent avant tout la signalisation et les normes juridiques de circulation.

Sur ce dernier point, les choses demeurent effectivement difficiles. Depuis le début de l'opération, les négociations menées, à l'initiative de l'Uruguay, en faveur d'un pavillon unique pour la navigation intérieure sont un échec. Le fait que l'Accord du Transport dans le Bassin de la Plata prévoit des régimes de réserves de charges pour les flottes de cabotage national constitue un handicap essentiel à l'idée d'un pavillon commun. Et l'abrogation d'un accord difficilement négocié n'est pas à l'ordre du jour. L'Argentine qui dispose du plus grand linéaire fluvial, transfrontalier ou non (un tiers des 3 500 km de l'Hidrovia), ne semble pas disposée à effectuer des concessions dont les principaux bénéficiaires pourraient être la Bolivie, le Paraguay et surtout l'Uruguay, alors que, pour cette dernière, Nueva Palmira est le seul point d'ancrage au projet.

Le CIH ne dispose pas d'une personnalité juridique et n'a pas les compétences nécessaires pour imposer une solution régionale aux problèmes. Le CIH est un organe de coordination et non de décisions. A l'inverse de la Commission du Rhin, il n'a ni les moyens financiers ni les pouvoirs juridiques d'entreprendre des travaux dont la responsabilité et l'initiative incombent aux Etats.

Par ailleurs, comment ne pas voir dans le renoncement brésilien une manœuvre stratégique en faveur de sa propre voie fluviale d'évacuation des vracs, le Tietê ? Certes, il s'agit là d'une hypothèse mais force est de constater que quelques indices peuvent la valider.

On peut en effet se demander si les responsables brésiliens ne jouent pas un double jeu lorsque ceux-ci acceptent l'inauguration fin 1999 d'un complexe hôtelier sur plus de 2 000 hectares dans les environs de Cuiabá aux portes du Pantanal<sup>40</sup>. D'autre part, l'absence de connexion entre les deux systèmes conduit actuellement à leur mise en concurrence. Ces dernières années, les travaux d'équipement de la voie fluviale se sont considérablement intensifiés. En 1998, l'inauguration de l'écluse Jupia sur le Paraná supérieur est également l'occasion du lancement d'un programme ambitieux : une dizaine d'écluses supplémentaires et des dragages régulier à 10 pieds pour le passage des péniches et autres trains de barges dont les trafics atteignent 6,6 MT en 1998 (M. Guibert, 2000).

A la marge de ce système Paraná-Paraguay, la navigation sur le río Uruguay subsiste tant bien que mal (planches 19 et 20). Argentins et Uruguayens s'accordent à dire qu'un programme de dragage devrait être envisagé sans que toutefois rien ne bouge. Des pourparlers sont en cours depuis 1996, mais des questions de financement et surtout de souveraineté bloquent des négociations, toujours délicates entre les deux voisins, dont les ports d'un Río Uruguay dragué à 26 ou 28 pieds, se livreraient une concurrence des plus âpres. Le fleuve, actuellement limité par des passes de six mètres de profondeur (21 pieds), est cependant le support de quelques trafics : de sucre sur des barges à Paysandú, d'agrumes et de bois au port de Fray Bentos par des unités qui doivent compléter leur chargement dans les terminaux de Nueva Palmira ou de Montevideo (cf volume II)

Si les accès doivent encore faire face à des situations de blocage et constituent un véri-

table test pour le Mercosur et l'intégration de ses réseaux de transport, les interfaces portuaires ont, elles, en revanche subi depuis quelques années de profondes mutations, liées aux processus de dérégulation entrepris un peu partout dans l'ensemble du sous-continent. En 1996, le MOCI y consacrait un dossier spécial intitulé "La révolution silencieuse des ports sud-américains". Nous empruntons bien volontiers ce titre au mensuel français en prenant soin cependant d'y enlever le qualificatif de silencieux. En effet, nous ne sommes pas en mesure de démontrer que le processus fut discret, même s'il ne trouva que peu d'échos dans la littérature géographique française. La presse maritime anglo-saxonne ne fut pas avare d'informations et à l'échelle sud-américaine la dérégulation de l'activité maritime et portuaire fit également couler beaucoup d'encre. Le terme de révolution nous semble en revanche bien approprié pour décrire le retour sur lui-même d'un système composé par et pour les acteurs privés au siècle dernier.

### **3. La révolution des ports sud-américains**

Le processus de réforme portuaire en Amérique du Sud est global. Il touche d'abord le Chili au début des années 1980, puis l'Argentine au début de la décennie suivante. Au milieu des années 1990, c'est au tour des autres pays sud-américains de se lancer dans de profondes réformes de leur système portuaire avec plus ou moins de succès. Si le Chili fait figure de pionnier en matière de dérégulation portuaire, l'Argentine est le pays qui, ces dernières années, présente les réformes du secteur des transports les plus avancées du sous-continent.

La soudaineté de ces mutations, leur profondeur (ou leur radicalité), leur diffusion quasi uniforme dans la région latino-américaine conduisent à s'interroger sur l'exemplarité du phénomène. Le processus de privatisation des infrastructures portuaires que connaît actuellement l'Amérique du Sud ne peut pourtant pas être considéré comme un modèle économique de gestion à l'échelle mondiale. Certes le port de Hong Kong est un port privé, mais celui de Singapour est un port d'Etat et il représente un des organismes portuaires les plus efficaces du monde. La spécificité du cas sud-américain réside dans la quête du retour à un âge d'or transatlantique dont les gouvernements d'alors ont bénéficié pour construire des Etats modernes qu'ils n'ont plus aujourd'hui les moyens d'entretenir.

Dans son ouvrage sur la géostratégie des océans (1995), André Vigarié s'interrogeait sur l'existence d'un modèle latino-américain de morphologie portuaire, expression d'un rapport particulier au rivage. "N'est-on pas en présence d'un modèle latino-américain d'industrialisation littorale, avec ses types spécialisés de ports de vracs secs ? Cela correspond à un certain comportement d'utilisation de la mer, à une stratégie d'appui d'une volonté générale de développement caractérisant une certaine catégorie de pays du tiers-monde" (A. Vigarié, 1995, p. 300). Après 10 ans de réformes, nous nous interrogerons sur la permanence de ce modèle et sur les conséquences spatiales de ces changements.

## A. Le processus argentin de réforme portuaire

En 1993, la Loi n° 24093 de 1992 sur les activités portuaires établit la décentralisation des ports argentins, jusqu'ici contrôlés par l'AGP, vers les autorités provinciales. La loi fixe le cadre légal de privatisation des services portuaires et des régimes de concessions des infrastructures : du terminal aux zones de dragage. Le processus de décentralisation s'opère selon deux modalités : d'une part, les petits ports sont directement transférés aux autorités provinciales : Barranqueras à la province du Chaco, Madryn à celle du Chubut, San Antonio Este à celle du Rio Negro etc. D'autre part, cinq ports autonomes sont créés, Buenos Aires, Bahía Blanca, Quequén, Santa Fe et Rosario. L'AGP est dissoute et les concessionnaires ainsi que les autres nouveaux organes de gestion sont invités à contractualiser leur propre personnel de manutention. Davantage qu'un simple processus de décentralisation, il s'agit pour l'Etat de se désengager de l'activité portuaire provinciale. L'opération Puerto Madero est, d'une certaine manière, une autre illustration de ce désengagement de l'Etat, cette fois de la politique d'aménagement urbain (encadré n° 9).

Les ports provinciaux sont désormais dirigés par un conseil d'administration composé d'un membre de l'Etat provincial, d'un membre de la municipalité, de trois représentants de la communauté des usagers (propriétaires, consignataires, et autres opérateurs de services), d'un représentant des personnels de manutention, préalablement accrédité par le Sous-Secrétariat au Travail de la province. Les ports autonomes doivent se doter d'un organe de gestion où les entreprises concessionnaires ont la majorité des voix : les Sociedades de Administración Portuarias (SAP). Dans le cas de Buenos Aires, cette précision possède son importance.

On résume régulièrement les réformes portuaires sud-américaines à des simples processus de privatisations. Il y a là un amalgame qui entretient une certaine confusion<sup>41</sup>. En ce qui concerne les infrastructures de transport, les récentes réorganisations des réseaux s'opèrent dans la grande majorité des cas à la faveur de concessions dont la durée varie d'une vingtaine à une trentaine d'années selon les procédures. Dans l'exemple portuaire, ferroviaire et routier, les infrastructures restent propriétés de l'Etat qui conserve dans le cas des avant-pays maritimes et fluviaux la responsabilité de l'entretien des chenaux de navigation. Ces travaux ne sont plus que très rarement engagés sur moyens propres et la plupart des dragages sont effectués par des entreprises privées, soit par le biais d'un contrat, soit par celui d'une concession et la perception de droits de passages.

Nous nous contenterons de décrire la situation dans les seuls ports de Buenos Aires et de Bahía Blanca puisqu'il s'agit de présenter le contexte potentiellement concurrentiel dans lequel semble s'inscrire Montevideo. Bien sûr, l'impact de la réforme à Rosario a été important et de nombreuses concessions y ont été effectuées, mais ses fonctions ne le destinent pas à devenir un grand port à conteneurs, ce à quoi, en revanche, Montevideo aspire.

## **a. Buenos Aires**

On peut distinguer trois espaces distincts dans le port de Buenos Aires : le vieux Puerto Madero, construit entre 1884 et 1897, comprend un ensemble de quatre bassins à flots, encadré par l'avant-port au nord et des docks pétrolier et charbonnier le long du Riachuelo au sud (Dock sud) ; le Puerto Nuevo construit par l'ingénieur Huergo entre 1911 et 1926 comprend un ensemble de six terminaux perpendiculaires à la côte et protégés de la houle par une digue.

Entre 1993 et 1994, les six terminaux du Puerto Nuevo sont cédés au secteur privé pour des périodes de 18 à 25 ans : le Terminal 1 & 2 au consortium Murchison-Román (capitaux argentins) ; le Terminal 3 à Terminal Portuario Argentino (TPA, capitaux argentins et nord-américains) ; le Terminal 4 à la société Gabriel SA (capitaux argentins) ; le Terminal 5 à Buenos Aires Container Terminal SA (BACTSSA, capitaux philippins et argentins) (planche 34) ; le Terminal 6 à INTEFEMA (capitaux argentins et uruguayens).

En 1996, le Tribunal de commerce de Buenos Aires déclare ce dernier en faillite. Un nouvel appel d'offres est lancé. Il est gagné par le groupe maritime australien P & O<sup>42</sup> associé au groupe argentin Murchison. P & O prend ainsi le contrôle du Terminal 1 et 6 qui deviennent : Terminal 1 & 2, Terminales Río de la Plata SA (TRP). Dans le même temps, une partie du Dock Sud<sup>43</sup> est cédée au groupe Exolgan qui y installe un terminal à conteneurs. En 1998, Buenos Aires dépasse la barre symbolique du million de boîtes. En 2000, le port argentin est le second port latino-américain pour les trafics de conteneurs derrière le port panaméen de Colón (1 354 000 Evp) et devant Santos (988 000 Evp).

Pressé par la ville et le développement considérable des trafics conteneurisés ces dernières années, le port de Buenos Aires souffre d'un manque d'espace. Un projet d'extension sur plus de 300 ha a récemment été formulé (planche 45). Il s'agit de gagner des terrains sur l'estuaire (planche 45) et de permettre l'accès du port à de plus grands navires en creusant les accès à 36 pieds. Selon les promoteurs du projet - le ministère des Transports -, la capacité du port serait ainsi multipliée par trois. Plusieurs obstacles s'opposent cependant à ce projet dont l'initiateur n'en a pas a priori les moyens. Ils sont d'abord d'ordre financier : les travaux sont estimés entre quatre et cinq cents millions de dollars. Ils sont ensuite d'ordre juridique puisque la nouvelle autorité du port n'était toujours pas constituée en 1998<sup>44</sup>. Il faut ici voir le signe que ce désengagement de l'État ne concerne que l'activité portuaire provinciale et que Buenos Aires conserve toujours sa prégnance dans la vie politique et économique du pays. Le caractère équivoque de la loi des ports à ce sujet (encadré n° 10) et l'attachement des autorités au premier port du pays expliquent vraisemblablement le flou dans lequel se trouve aujourd'hui plongé le statut de Buenos Aires : port aux mains d'acteurs privés sous contrôle mixte, plus ou moins officiel, de l'État et de la Municipalité, alors que partout ailleurs les sociétés concessionnaires participent aux SAP nouvellement créées.

## **b. Bahía Blanca**

Bahía Blanca bénéficie d'un site de première qualité dans le contexte argentin, sinon le meilleur : un chenal d'accès maintenu sans difficulté majeure à 45 pieds mais long de



## Encadré n° 9 : L'opération Puerto Madero

Les 170 ha de friches industrialo-portuaires du vieux Puerto Madero sont cédés par l'Etat en 1989 à la Corporación Antiguo Puerto Madero, une société anonyme chargée de l'aménagement et de la commercialisation du programme de reconquête urbano-portuaire dont la municipalité a défini le plan d'ensemble et le cahier des charges. Proche du centre directionnel de la capitale, la friche qui comprend quatre plans d'eau, des silos, quelques tronçons de voies ferrées et surtout 140 000 m<sup>2</sup> de bâtiments en brique, constitue un intérêt architectural certain. Il s'agit de rouvrir la ville sur un fleuve auquel elle tourne largement le dos (G. Schneier-Madanes, 1998). Lors de notre dernier séjour à Buenos Aires en 1999, la plupart des bâtiments avaient été réhabilités : des espaces de bureaux ultramodernes, des lofts luxueux, des vitrines aux marques prestigieuses. En 1997, durant la VI Conférence Villes et Ports organisée par l'AIVP à Punta del Este, l'un des responsables du projet se félicitait du succès de l'entreprise, menée à bien exclusivement sur des fonds privés.

Si, d'un point de vue architectural, l'opération Puerto Madero peut être considérée comme une réussite, les résultats de l'opération d'urbanisme apportent quelques nuances. Il faut noter que le projet Puerto Madero s'effectue d'abord dans le cadre d'une ville sur laquelle la municipalité n'exerce que très peu de compétences et qui ne dispose pas à l'époque d'un schéma directeur approuvé<sup>1</sup> (J. Dubois-Maury, 1994). Les objectifs de l'opération visaient la connexion de l'ancien espace portuaire ouvert sur le fleuve au cœur de la ville<sup>2</sup>, puis par des possibles "effets d'induction" la réhabilitation des quartiers voisins plus ou moins vétustes de La Boca et de San Telmo. Le boulevard de ceinture et la voie de chemin de fer qui isolent le vieux port du centre-ville connaissent toujours la même intensité de trafic. Certes Puerto Madero est devenu un lieu de promenade des plus agréables mais force est de constater que ses restaurants<sup>3</sup>, ses cafeterias et autres magasins de luxe ne sont pas accessibles au plus grand nombre. A l'instar de ce qui s'est produit en périphérie de la ville avec la multiplication de zones résidentielles closes et surveillées, à destination de la bourgeoisie portegne, Puerto Madero peut être considérée comme une nouvelle enclave sociale dans un centre-ville très hétérogène. Certains contacts entre quartiers offrent des contrastes importants et illustrent le cloisonnement intra-urbain. Dès lors que La Boca et San Telmo conservent toujours cette image faite d'un subtil mélange de typique et d'exclusion, l'opération d'un Puerto Madero, isolat socio-urbain apparemment déconnecté du reste de la ville et de la situation économique du pays, peut être interprétée comme un demi succès en fonction des objectifs affichés. On peut donc légitimement s'interroger sur la finalité précise du projet : programme d'urbanisme ou opération foncière<sup>4</sup> ? Dans une perspective de "marketing urbain", il est cependant intéressant de constater que le Puerto Madero fait désormais partie de l'image de Buenos Aires, au même titre que les maisons, bariolées sur carte postales, en tôle ondulée dans la réalité, de la Boca et des antiquaires-guitaristes de San Telmo.

1 La ville de Buenos Aires ne devient autonome qu'en 1996, date à partir de laquelle la population peut élire un maire jusqu'à nommé par le Président de la République. La ville se dote rapidement d'un plan urbain et d'un Conseil de Planification Stratégique. Le Plan urbano ambiental fixe cinq programmes de reconstruction urbaine : "Buenos Aires y el río", "Avenida Corrientes", "Avenida Rivadavia", "Casco histórico", "Area Sur" (C. Gottlieb, 1998).

2 Le Puerto Madero est situé à proximité du palais présidentiel, la Casa Rosada, et des quartiers d'affaires de la capitale fédérale. Il est encadré par deux des quartiers historiques les plus typiques de la cité portegne : la Boca, berceau du Tango, et San Telmo, quartier des antiquaires.

3 Un bar-restaurant de la chaîne Planet Hollywood a été inauguré en 1999 près du bassin n° 4.

4 Le projet prévoyait au départ l'arrivée de 50 000 habitants dans ce nouvel espace urbain.

90 kilomètres. Sa situation est également plutôt favorable : le train lui offre la possibilité de drainer un puissant arrière-pays agricole et ses connexions avec le cœur du pays peuvent être un atout non négligeable pour concurrencer Buenos Aires. Il ne dispose cependant pas pour l'instant d'installations suffisamment spécialisées pour pouvoir y prétendre.

La ria de Bahía Blanca intègre quatre ports : Ingeniero White, Puerto Galván, Puerto Rosales<sup>45</sup> et Puerto Belgrano. Ce dernier abrite la base navale la plus importante du pays. Le contrôle des deux premiers sites a été cédé en 1994 à un consortium de gestion composé d'acteurs du monde entrepreneurial et d'élus locaux. Chaque composante de la vie portuaire possède son représentant : le gouvernement provincial, la Municipalité, les chargeurs, les prestataires de services, les entreprises concessionnaires, le milieu des armateurs, les syndicats (2). Même si ces trafics sont fortement dépendants d'un arrière-pays essentiellement producteur de vracs, le transfert au secteur privé a

permis au port d'enregistrer certains succès : une augmentation de ses trafics d'abord, 10,8 MT en 1993 dont 8,3 MT de naphte contre 14,8 MT dont 6,2 MT de brut en 1998, et un progrès dans ses capacités d'opération ensuite, puisque l'on estime que les temps d'attente ont été réduits de 60 % en quatre ans (A. Sisto, 1998).

L'activité d'Ingeniero White s'articule autour de quatre terminaux et de deux types de trafics. Les terminaux de Cargill, Terminal Bahía Blanca de la société Bunge & Born et celui de Glencore Tøefer (UTE) opèrent des vrac d'origine agricole : graines et huiles. Le terminal Ministro Carranza reçoit des marchandises diverses. Le céréalier argentin Moreno opère les sites 1 et 2 du Puerto Galván. Les sites 5 et 6 sont polyfonctionnels : on y trafique aussi bien des vrac agricoles que des conteneurs dont la majorité est réfrigérée. Il faut noter que Bahía Blanca manipule en 1998 12 300 Evp, soit une quantité trente fois supérieure à celle de 1993.

Des projets d'extension existent à Bahía Blanca. Le "Plan Mega", dont l'investissement total est estimé à 800 millions de dollars, concerne l'extension des capacités du complexe pétrochimique, la construction d'un quai dédié aux fertilisants, la création d'un terminal à conteneurs. Le premier atout du port réside dans la qualité de ses liaisons d'hinterland et son avenir dépendra sûrement de la capacité des nouveaux acteurs en place à attirer les grands groupes maritimes sur des liaisons conteneurisées et multimodales, qu'elles soient bi-océaniques ou non.

## **B. la diffusion du modèle argentin**

Le fait que les réformes des infrastructures de transport ne se soient pas toutes effectuées simultanément dans l'ensemble des pays du Cône sud est une autre facette des problèmes rencontrés dans le développement de l'intermodalisme et des connexions internationales. Car les différents réseaux nationaux n'ont pas bénéficié au même moment de conditions statutaires, juridiques et financières identiques.

### **a. Au Chili**

Après avoir été pionnier en ce domaine, le Chili a considérablement ralenti son engagement en direction des réformes des infrastructures de transport au début des années 1990, lorsque l'Argentine, elle, s'y engouffrait. Le pouvoir d'Emporchi (Empresa Portuaria de Chile) s'est renforcé sous la présidence Aylwin (1990-1993) : elle obtient le doublement de la masse salariale, constituée par environ 1 000 employés. Le président Aylwin stoppe un processus engagé en 1981 sous le gouvernement Pinochet et dont le principal objectif était la dissolution d'Emporchi. Avec l'arrivée au pouvoir d'Eduardo Frei en 1994 les procédures d'ouverture économique reprennent.

La privatisation des ports chiliens commence officiellement en novembre 1997 avec le vote par le Parlement de la Loi de privatisation des ports après plus de 3 ans de discussions parlementaires.

Calquée sur le modèle argentin, la réforme portuaire chilienne opère une décentralisa-

**Encadré n° 10 : Extrait de la loi des ports n° 24093 de 1992 à propos des nouvelles modalités d'administration des ports.**

Titulo III

De la administración y la operativa portuaria

Capítulo I

De la transferencia del dominio, administración o explotación portuaria nacional a los Estados provinciales y/o a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y/o a la actividad privada.

Art. 11° A solicitud de la provincias y/o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en cuyo territorios se sitúen puertos de propiedad y/o administrados por el Estado nacional, y mediante el procedimiento que al respecto determine la reglamentación, el Poder Ejecutivo les transferirá a título gratuito el dominio y/o administración portuaria.

En caso que las jurisdicciones indicadas en párrafo anterior no demostrasen interés por la mencionada transferencia del dominio o administración de esos puertos, el Poder Ejecutivo podrá mantenerlo bajo la órbita del Estado Nacional, transferirlos a la actividad privada o bien desafectarlos.

Capítulo II

Art 12° En el caso especial de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe, la transferencia prevista en el artículo anterior se efectuará a condición que, previamente, se ha constituido sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que tendrán a su cargo la administración de cada uno de esos puertos. Estos entes se organizarán asegurando la participación de los sectores particulares interesados en el quehacer portuario, comprendiendo a los operadores prestadores de servicios, productores, usuarios, trabajadores y demás vinculados a la actividad. Las provincias en cuyo territorio se encuentre emplazado el puerto y el o los municipios en cuyos ejidos se halle situado el puerto también tendrán participación en los entes, de acuerdo a la modalidad que establezca el estatuto respectivo de cada puerto. Las personas jurídicas que administran y explotan los puertos mencionados tendrán la facultad de determinar el propio tarifario de servicio, debiendo invertir en el mismo puerto el producto de su explotación, conforme lo establezca el estatuto respectivo.

Note : les passages soulignés relèvent le caractère équivoque de l'application de la réforme portuaire dans le cas de Buenos Aires où la SAP ne sera peut-être pas contrôlée par des acteurs privés, tel que le texte de loi le prévoit.

Extrait de la loi n° 24093 de 1992 dite Ley de Puertos.

tion des monopoles d'Etat. Les concessions sont accordées par le biais de soumissions publiques, elles concernent tous les services portuaires et sont mises en place pour des périodes de 30 ans. L'Etat reste propriétaire des installations. La loi ne remet pas en cause le statut des ports privés et les sociétés actuellement en place restent propriétaires des terrains qu'elles occupent mais le front de mer reste une propriété inaliénable de l'Etat. Le régime des concessions est conçu pour éviter la création de terminaux dédiés. Les ports sont dotés d'une entité publique composée d'un représentant de l'Etat nommé par le président de la République, des élus locaux et des acteurs ayant obtenu le bénéfice des concessions. En 1998, dix ports autonomes sont créés : Valparaíso, Arica, Iquique, Coquimbo, Antofagasta, San Vicente-Talcahuano, San Antonio, Puerto Montt, Chacabuco, Punta Arenas. La Loi prévoit bien évidemment la dissolution d'Emporchi.

Les structures des systèmes portuaires argentin et chilien sont similaires. Avant la réforme, 75 % des vrac chiliens sont manipulés par une vingtaine de terminaux privés spécialisés (Escondida<sup>46</sup>, Puerto Ventanas) tandis que 80 % des marchandises générales (divers et conteneurs, sont aux mains des dix ports publics. Aussi, l'un des enjeux de ces réformes réside-t-il dans l'amélioration par des capitaux privés des infrastructures conteneurisées dans lesquelles les Etats n'ont pas les moyens d'investir ni en termes financiers, ni en terme de ressources humaines<sup>47</sup>.

Le projet de développement portuaire le plus important actuellement en cours au Chili concerne Mejillones, le coût total est estimé à plus de deux milliards de dollars. Des appels d'offres sont rédigés en 1998 pour la construction de la première phase, à savoir la construction d'un terminal minéralier pour fin 1999, dont on espère qu'il manipulera aux alentours de 2,5 MT de cuivre. Il en manipule 1,3 MT en 1999. Les autres phases du projet concernent les constructions d'un terminal pour les vrac liquide, d'un autre pour les vrac secs. Mejillones aspire également à manipuler des conteneurs et à devenir l'une des plates-formes de transit de la côte pacifique. Cette ambition est sérieusement handicapée par la situation de Mejillones, concurrencé au nord par Callao, mieux placé pour capter ce genre de trafics car plus proche du monde caraïbe (J. Hoffmann, 2000), et les terminaux conteneurisés de Valparaíso et San Antonio au sud, plus proches de Santiago.

## **b. Au Brésil**

Le littoral brésilien s'étend sur 8 500 km et compte 32 organismes portuaires. Une première tentative de privatisation des ports brésiliens a eu lieu en 1990 mais celle-ci se solde par un échec. Une profonde réforme s'engage à partir de 1993 avec la loi n° 8630 de réforme portuaire qui prévoit la suppression du monopole des syndicats, la création d'une autorité portuaire autonome, la privatisation des services portuaires sur le mode du leasing, l'autorisation de la création de terminaux privés à usage mixte (public/privé), le régime de concession de services publics et des opérations portuaires.

La loi institutionnalise les conseils autonomes d'administration dans tous les ports publics. Les nouvelles autorités portuaires se composent, de la même façon qu'au Chili et en Argentine, de représentants des sphères publiques et privées (gouvernement, usagers, opérateurs, travailleurs). Comme partout ailleurs, il ne s'agit pas véritablement de privatisations mais d'une série de mises en concession par lots dans le cadre d'un processus plus vaste de décentralisation de l'activité.

A l'échelle des terminaux, l'Etat demeure propriétaire du domaine public maritime et loue les installations pour une période donnée. L'idée de la mise en concession est non seulement d'obtenir des gains en productivité et des économies d'échelles mais également d'améliorer la qualité des services portuaires. Une des conditions imposée par le gouvernement dans la concession d'un terminal portuaire est l'engagement du processus de certification ISO 9 000 dans les cinq ans qui suivent la signature du contrat. De la même manière qu'au Chili et en Argentine, le Brésil s'appuie sur le privé pour engager une vaste modernisation de ces installations conteneurisées : en 1998, on estime que 71 % des vrac sont manipulés par des terminaux privés tandis que l'essentiel des divers sont traités par les entités publiques. La réforme portuaire s'inscrit entièrement dans le programme du président Cardoso "Brésil en action" et assimile la dynamique maritime à la marche en avant du pays.

Avec la privatisation en septembre 1997 du Terminal Tecon 1 du port de Santos, c'est une nouvelle impulsion que tente de donner le gouvernement brésilien au désengage-

ment de l'Etat central, qui par rapport aux autres pays d'Amérique Latine a pris beaucoup de retard dans le domaine des infrastructures de transport.

Commencer la mise en œuvre de cette réforme par Santos relève du symbolique. Sa privatisation se veut un modèle du genre. Les termes de l'opération sont regroupés dans un texte, "l'Edital" qui fixe un ensemble de règles précises dont l'un des objectifs est de se préserver de la création des terminaux dédiés, en obligeant les consortium à rassembler au moins trois sociétés différentes.

Le nouvel opérateur de Tecon 1 est le consortium Santos Brasil piloté par le groupe financier Opportunity Leste. Celui-ci détient 40 % du consortium dans lequel figure également les fonds de pension du Banco Brasil (20 %), l'entreprise de télécommunications Telebras (15 %), les sociétés Multiterminais (10 %) et 525 petits porteurs (15 %). A la différence d'autres opérations de privatisation d'organismes publics, il n'y a pas eu d'obligation d'investissements. Le cahier des charges oblige cependant l'opérateur à faire baisser les coûts de manutention des conteneurs de 500 à 150 Reales l'unité (*Le Moci*, 5/III/1998). La productivité du terminal est passée de 12 boîtes à l'heure à 22 au début de l'année 1998. La réduction des effectifs, de 500 à 380 personnes, a permis une baisse des tarifs. Le prix de manutention d'un conteneur est passé de 500 à 388 Reales (*JMM*, II/98).

Le groupe maritime brésilien Libra est la première société à profiter des possibilités offertes par la loi à propos de la création d'installations privées. Son projet lancé en 1997 concerne la construction d'un terminal à conteneurs sur les aires dont la société a obtenu les concessions pour vingt ans. Le Terminal 37 nécessite un investissement global de 61 millions de dollars dont 45 avaient été engagés en 1998.

A Rio de Janeiro, Tecon 2 a été concédé pour 25 ans renouvelables à la société brésilienne Multiterminerais Alfandegos do Brasil. Tecon 1 & 2 disposent chacun d'une capacité de 300 000 boîtes par an. L'ensemble s'étend sur 250 000 m<sup>2</sup> avec quatre postes servis par 2 portiques. Son trafic en 1996 était de 160 000 Evp. (*JMM*, 16/I/98). Multiterminerais a prévu un investissement de 50 millions de dollars dans le développement d'un nouveau terminal à conteneurs sur cinq ans.

L'un des programmes les plus importants ces dernières années, dans le cadre de la réforme brésilienne, concerne le port de Sepetiba. Il s'agit à l'origine d'un terminal minéralier, dédié au trafic de charbon, et cédé en 1997 pour 35 millions de dollars à l'entreprise sidérurgique brésilienne CSN. Devant les possibles saturation des trafics dans le port de Rio, le terminal à conteneurs est cédé en juillet 1998. Le cahier des charges prévoit l'investissement d'une somme minimum de 80 millions de dollars. La volonté de porter les capacités du terminal à 600 000 boîtes par an illustre l'ambition de faire de Sepetiba l'un des hubs du Mercosur. Le projet est actuellement bloqué car les travaux de dragage des chenaux d'accès au port ont récemment déclenché la mobilisation de groupes écologistes. Ce contretemps n'est pas mineur dans la mesure où la bataille pour devenir le point de transbordement de telle ou telle compagnie a d'ores et déjà commencé sur le versant brésilien. Hambûrg sud effectue depuis avril 2001 des trans-

bordements de conteneurs pour les liaisons Europe - Amérique du Sud dans le port de Suape, situé plus au nord. Dans la perspective du développement des fonctions de transbordement et de transit, les ports brésiliens septentrionaux, de la même manière que Callao par rapport à Mejillones sur le versant pacifique, ont l'avantage d'être situés à proximité des routes de l'hémisphère nord. Cependant, il n'est pas exclu que ce gradient possède un seuil, lié à la proximité du monde Caraïbe.

Le port de Rio Grande do Sul aspire à pareilles fonctions. Son développement repose non seulement sur la qualité des installations à quais mais également sur celles des dessertes intérieures et autres facilités d'accès. En 1998, le port a atteint 12,7 MT dont 225 000 Evp. Des travaux ont été récemment inaugurés : l'agrandissement des deux principaux quais portés à des linéaires de 4,2 et de 3,6 km ; le dragage à 40 pieds des chenaux de navigation. L'autorité portuaire de Rio Grande do Sul envisage aujourd'hui de creuser ses accès à 50 voire 60 pieds. La situation de ce port brésilien, à proximité de l'estuaire de la Plata, en fait un concurrent direct et sérieux dans la course aux trafics dans le sud du bassin.

### **C. Vers un modèle portuaire sud-américain ?**

Pour certains, les récentes réformes portuaires sud-américaines sont le signe d'une véritable mutation. "Le port n'est plus un résidu, le dernier maillon de la chaîne logistique. Il devient un moteur de développement économique voire même de relance des politiques de la ville. L'Amérique latine découvre que le port peut être le point de départ de l'implantation de nouvelles activités créatrices de "valeur ajoutée" (et d'emplois) mais également d'une modernisation urbaine, de nouveaux rapports ville-port" (D. Solano, 1999, p. 2331).

Le nouveau modèle portuaire latino-américain tel qu'il est décrit par Jan Hoffmann est issu de la récente ouverture économique. Il se présente sous la forme de trois configurations statutaires possibles où les ports publics sont propriétés de l'Etat et des opérateurs privés, où les ports privés sont spécialisés, où les ports privés sont en outre en projet. L'activité se caractérise par la participation élevée du secteur privé ainsi que par un nombre élevé de ports et de terminaux ayant un volume de trafic inférieur à la moyenne mondiale, à infrastructures égales (J. Hoffmann, 2000).

Pour Jan Hoffmann, ce modèle est largement positif : "Mientras que, en el pasado, los puertos de América latina y el Caribe servían sobre todo como mal ejemplo en relación a ineficiencia, corrupción, y elevados costos, hoy en día, en los países que más han avanzado con sus privatizaciones, parece surgir un "modelo latinoamericano" mucho más positivo". (Rubiato J., Hoffmann J., 2000)

Il ne s'agit pas de trancher en faveur de telle ou telle opinion, chacune révélant sa part de vérité. Il est cependant intéressant de constater qu'une telle immensité littorale puisse être aussi précisément et uniformément caractérisée. Le fait de pouvoir ainsi modéliser l'espace portuaire sud-américain révèle effectivement une certaine homogénéité des situations qui met à la fois en évidence de fortes dépendances vis-à-vis de l'exté-

rieur, le poids des héritages coloniaux, la présence toujours aussi préjudiciable des vides intérieurs et des disparités régionales, des organisations territoriales centrées sur des macrocéphalies urbaines. Ces processus de modernisation infrastructurelle doivent-ils être assimilés à une véritable mutation ou à une simple révolution ? Si le "modèle portuaire sud-américain" existe bien, et nous en sommes convaincu, il n'est pas évident que celui qui est actuellement proposé soit si novateur.

A nos yeux, et comme le suggérait la réflexion d'André Vigarié, le modèle se caractérise par un type particulier de rapports à l'espace. Le littoral portuaire y est trop souvent considéré comme le point terminal d'un vaste réseau de "drainage". L'Amérique du sud se caractérise par un fort déséquilibre de ses trafics en volume. Elle exporte quatre fois plus qu'elle n'importe.

Lorsque l'on compare la totalité des trafics portuaires avec ceux des marchandises conteneurisées, le poids des vracs apparaît toujours de façon prépondérante (cf. carte). Il relativise l'importance de l'activité sur les façades. Tous les trafics n'ont pas les mêmes "effets d'induction" et certaines manutentions sont, pour un port, plus rémunératrices que d'autres. Ainsi, le rôle joué dans la structuration d'un espace par un port vraquier est-il moindre que celui d'un organisme polyfonctionnel ou spécialisé dans des trafics dits "riches" : marchandises diverses, conteneurs, roll on/roll off.

"Les ports sont d'abord des villes avec leur société où l'on retrouve traditionnellement toutes les professions de la mer, de la construction navale à la pêche, du moins pour les plus importants d'entre eux. Les villes-ports sont donc les lieux symboliques de l'activité maritime dont elles sont le reflet" (P. Papon, 1996, p. 206). A l'inverse de cette définition modèle de la ville portuaire, dans la plupart des cas platéens, l'activité maritime produit un espace limité qui se cantonne au réseau d'acheminement de produits primaires. Tels sont les cas des villes moyennes accrochées au fleuve par leur port spécialisé : Nueva Palmira, Fray Bentos en Uruguay, Santa Fe, ou Campana en Argentine. Rosario et Bahía Blanca, villes où une communauté portuaire existe et où le déséquilibre entre le poids de l'activité maritime et les fonctions urbaines assumées est moins grand qu'ailleurs, échappent sans doute à cette règle.

Bien sûr, Buenos Aires et Montevideo doivent être considérées comme des villes portuaires, mais ne tournent-elles pas le dos à la mer ? Il faut avoir traversé la Boca et visité le Puerto Madero pour se rendre compte de l'isolement dans lequel se trouvent ces quartiers portegnes. Davantage attirée par le "balnéaire" que le "portuaire", Montevideo s'étire le long de la côte en direction de l'est et délaisse la Ciudad Vieja à sa misère devenue aujourd'hui folklorique. Au cours de la saison 1998-1999, le seul navire de croisière Rembrandt a débarqué, en dix escales, 12 000 touristes à Montevideo. L'Uruguay possède deux autres escales assez prisées des grands "voyagistes" : Punta del Este, la luxueuse station balnéaire atlantique et Colonia, déclarée Patrimoine Mondial de l'Humanité en 1995.

La nature et l'intensité de la relation ville-port peuvent être saisies par les formes de patrimonialisation dont font l'objet les héritages industriels liés à l'activité maritime.

Ceux-ci peuvent être valorisés et constitués de fait les éléments forts d'une stratégie urbano-portuaire dans laquelle l'image tiendrait un rôle clé. Seulement, là où, au Havre, à Nantes ou à Dunkerque, les entrepôts, les grues, les chantiers navals témoignent de la mémoire des quais, seuls les silos et les frigorifiques, en Argentine et en Uruguay attestent d'une présence portuaire ancienne : systématique et uniforme. Nombre de frigorifiques sont aujourd'hui réduits à l'état de friches industrielles. Il arrive parfois qu'ils soient rachetés. Les capitaux coréens de la secte Moon ont permis récemment la transformation du Frigorifico Nacional de Montevideo en usine de farine à poisson. Comme Buenos Aires, la capitale uruguayenne s'est dotée d'un plan d'aménagement urbano-portuaire, le Plan Fenix. Que cette opération à caractère patrimonial s'articule entièrement autour de la réhabilitation de l'ancienne gare ferroviaire constitue pour le moins un paradoxe. Il fut même question un moment de détruire le club d'aviron, symbole de l'ancienne vocation balnéaire de la baie et chef d'œuvre d'architecture des années vingt. Sur les quais, les hangars n'ont-ils pas été abattus en partie pour faire place aux conteneurs ? Certes, ceux du Puerto Madero, à Buenos Aires, ont fait l'objet d'une réhabilitation récente, mais peut-on y visiter un musée de la Marine ? Malgré cette opération, pourtant qualifiée de "récupération urbano-portuaire", le port reste coupé du centre-ville par les principaux axes de transport qui le desservent et le contact entre les porteños et leur fleuve reste toujours aussi difficile. La faiblesse des formes de patrimonialisation nous renseigne donc sur la particularité des rapports sud-américains à l'espace littoral et portuaire : utilitaires, immédiats, contraints, quasi comptables.

## Conclusion

Les ports s'avèrent des indicateurs privilégiés des processus de recomposition territoriale dans le sens où ils se trouvent à l'extrémité des systèmes territoriaux, au contact avec les autres ensembles régionaux. Par l'intermédiaire des flux, ils enregistrent instantanément les pulsations de réseaux de plus en plus "globalisants", "(...) car il ne s'agit plus aujourd'hui de ports, ni de simples transports de l'ère industrielle, mais bien de villes portuaires capables de brancher ces territoires (nouveaux espaces de production) sur les échanges commerciaux de la mondialisation" (T. Baudoin, 1996, p. 193). Ces fonctions de contact, de porte ouverte sur des espaces intérieurs et extérieurs, - mises en évidence par James Bird dès les années soixante - expriment deux types de centralité : "Les grands ports de mer sont sans doute des lieux centraux dans leur Umlands, mais, comme le dieu Janus, un port fait face à deux domaines : il est à la fois centre à l'intérieur de sa région et ambassadeur de sa région vers d'autres régions au-delà de l'espace maritime. Ces deux orientations, fondamentalement différentes, peuvent être appelées la centralité endogène et la centralité exogène" (J. Bird, 1977, p. 64). Ces centralités, intimement liées aux fonctions urbaines, font de ces "villes-portes" de véritables acteurs de la mondialisation.



de stratégies politico-économiques originales que la ville portuaire, dans son acceptation politique de cité, et quelle que soit sa taille, émerge en tant qu'acteur du nouvel ordre économique" (T. Baudoin, opt. cit.). Si les ports sud-américains semblent s'être lancés sur la voie d'une modernisation de leurs structures, les rapports qu'entretiennent les villes-ports avec leur territoire paraissent toujours aussi contraints. Le mythe de "l'infrastructure structurante" ne doit pas cacher le caractère pérenne des disparités régionales sud-américaines. Il est sans doute utopique de regretter que ces processus dits de "recomposition territoriale" ne se soient pas accompagnés d'une réflexion politique ambitieuse sur l'organisation des territoires. Mais il est probablement légitime de penser que l'absence de véritables projets nationaux ayant pour finalité le bien-être commun, en particulier dans les pays de la Plata, pourrait bien s'avérer un facteur de décomposition territoriale.

Dans cette problématique, l'Uruguay constitue un exemple de choix. Au cœur d'un espace qu'il ne commande pas, son insertion régionale dépend de la qualité de ces contacts. Largement organisé selon un modèle centre-périphérie, le pays s'appréhende depuis son littoral, lui-même structuré par deux activités prépondérantes dans l'économie nationale et dont les flux garantissent le développement : services portuaires et accueil touristique.

1 La BTI est une **base de données statistiques** sur le commerce extérieur des 10 pays sud-américains. Elle recueille les **informations issues des différentes structures douanières** en volume et en valeur, par mode de transport, selon les produits acheminés, les pays d'origine et de destination.

2 A titre de comparaison, les **seuls ports français**, enregistrent, en 1998, 336 MT de flux et on ne considère généralement pas la France comme une grande nation maritime et portuaire.

3 Selon la CEPAL, ces chiffres atteignent la même année 527 MT et 109 MT : 443 MT à l'export contre 110 MT à l'import pour la façade atlantique ; 84 MT à l'export contre 25 MT à l'import pour la façade pacifique (J. Hoffann, 2000). Ces divergences, non négligeables si l'on ramène ces chiffres à l'échelle des terminaux portuaires, illustrent le problème statistique auquel nous faisons référence précédemment.

4 Il s'agit ici des chiffres pour la navigation strictement fluviale, c'est-à-dire effectuée par barges. En 1998, le ministère des transports argentin estime les trafics fluviaux et fluvio maritimes de l'ensemble portuaire du bas-Paraná à 51 MT.

5 En 1997, les captures argentines s'élèvent à 1,3 MT. Avec 0,4 MT Mar del Plata est le premier port de pêche du pays. Suivent Puerto Madryn (0,3 MT), Puerto Deseado (0,1 MT) et Ushuaia (0,1 MT).

6 Notons ici la **différence statistique** entre les chiffres fournis par le ministère des transports brésilien et ceux utilisés dans l'étude DITIAS. Nous faisons **d'avantage confiance** aux données brésiennes, mais nous **avons conservé les chiffres cités** dans la publication de l'ALADI pour **conserver une certaine proportion** lorsque nous abordons la question des quantités globales échangées entre les différents Etats sud-américains.

7 Située à 25 km de la frontière brésilienne, El Mutún constitue la première réserve de fer au monde avec une estimation de 46 milliards de tonnes. Le gisement se situe sur la même veine que ceux de l'Urucum situé sur territoire brésilien. L'idée est de créer un grand pôle de développement autour de la ville de Santa Cruz de la Sierra : "una vital encrucijada económica y geopolítica de toda América del Sur y, en particular como gran polo de desarrollo en el Cono Sur" (B. Quagliotti de Bellis, 1990, p. 140).

8 Le transport fluvial sur le Madeira est un **vieux projet d'aménagement** pour **désenclaver le centre-ouest brésilien** et favoriser notamment l'évacuation du soja du Mato Grosso. Il nécessite encore des travaux, mais a commencé à être utilisé en 1997. De porto Velho, on rejoint le port amazonien d'Itacoatiara, à l'ouest de Manaus, puis Belem et l'Atlantique (M. Guibert, 1997).

9 Ouvrage qui doit compléter le gazoduc San Pablo-Corumbá et se connecter sur celui qui unit Santa Cruz à Cochabamba puis La Paz et Desaguadero à la frontière péruvienne où un autre projet doit établir le branchement de cette ligne sur le port d'Ilo.

10 Puerto Aguirre enregistre également des trafics de voitures.

11 Conséquence directe du déséquilibre des échanges, entre vrac en sortie et conteneur en entrée, la manutention des boîtes vides est un problème considérable pour les armateurs qui desservent la région. Ces boîtes qui bien souvent s'entassent dans les périphéries de Buenos Aires ou de Montevideo constituent un manque à gagner qui se répercute sur les frets à destination du cône sud. On estime que 30 % des trafics conteneurisés de Montevideo en 2000 étaient le fait de la manipulation de boîtes vides 18 000 en entrée et 37 000 en sortie (*El País*, 21/VI/2000).

12 La première (1880-1929) correspond à la mise en place du système combiné agriculture-élevage, la seconde (1955-1975) constitue une "agriculturisation" caractérisée par l'augmentation des intrants (engrais, chimie, génétique) et surtout l'accroissement de la culture du soja à partir du milieu des

années 1970 (M. Guilbert, 1998).

13 Pour comparaison, le Japon produit environ 10 MT de riz par an. L'Uruguay figure actuellement au sixième rang mondial des pays producteurs de riz.

14 Le problème est sans doute moins "effrayant" au Chili dans la mesure où le pays est un exportateur traditionnel de bois et possède donc un savoir-faire en la matière.

15 Buenos Aires concentre 90 % des flux conteneurisés argentins.

16 48 en 1998, 49 en 1997, 52 en 1996 et 55 en 1995.

17 Buenos Aires et Montevideo, disposent pourtant des infrastructures nécessaires. Certains trains arrivent donc sur les quais mais l'étroitesse des espaces portuaires rend difficile la généralisation de leur emploi.

18 Zarate est un port spécialisé dans le trafic de véhicules et sa gestion est assurée par le groupe Murchison associé avec le Brésilien Cotia. Ses trafics atteignent 296 000 véhicules en 1997 et la prévision pour 1998 était de 350 000 unités. (JMM, III/98). Murchison souhaite y créer un terminal à conteneurs d'une capacité initiale de 100 000 Evp (puis de 250 000 Evp) L'investissement compte sur la saturation du port de Buenos Aires au cas où son extension prendrait du retard. Les travaux d'aménagement ont commencé en 1999.

19 Là où l'on "re-câle" les navires. El calado en espagnol correspond au tirant d'eau en français.

20 On estime que le Río Bermejo génère 70 % des matières solides en suspension dans le bas-Paraná (El País, 21/IX/1998).

21 On estime la flotte fluviale actuellement en activité sur l'Hidrovia Paraná-Paraguay à 700 barges et 40 remorqueurs (El País, 21/IX/1998).

22 Le Tietê n'est pas directement connecté sur le littoral portuaire brésilien. 200 km séparent la terminaison fluviale du port de Santos. Les trafics sur le voie d'eau s'élèvent en 1998 à 5,7 MT (M. Guilbert, 2000).

23 Convention ratifiée par la Loi paraguayenne n° 1202 du 30/I/1967 et le Décret argentin n° 9001 de la même année.

24 Administration centrale des silos.

25 Dès 1964, le constat d'inefficacité de la loi Perren est établi. Elle n'a pas permis de résoudre les files d'attente dans la mesure où le problème est global, à la fois structurel et infrastructurel, et que la loi ne constitue pas une réforme de fond. Au début des années soixante-dix, le gouvernement argentin autorise la création de dépôts privés dans certains ports. En 1972, ceux-ci se fédèrent à Buenos Aires : la CADEPA est créée (Cámara Argentina de Depósitos Portuarios y Afines).

26 Il s'agit là d'un document de travail non édité auquel nous avons eu accès, grâce à la coopération du Professeur Ricardo Cayssials. Qu'il en soit ici remercié. Camps C., 1969, Proyecto de estudio de un puerto marítimo en la costa sureste de la República Oriental del Uruguay. Examen de la cuestión y estudio preliminar, 48 p.

27 Bras du Delta du Paraná emprunté par les navires marchands pour rejoindre les organismes portuaires du bas-Paraná depuis Buenos Aires. L'autre accès se fait depuis l'embouchure du Río Uruguay par le Paraná Guazú.

28 Jusque là, toutes les opérations de dragage s'étaient effectuées sur fonds propres, dégagés à la faveur d'ajustements tarifaires effectués par l'AGP. Les travaux réalisés par la DNCPVN manquaient toutefois de moyens notamment en termes de dragues. Entre 1966 et 1974, un programme permet toutefois de creuser à 31 pieds les chenaux d'accès au port de l'estuaire.

29 Ces ports assurent en effet une partie de l'évacuation maritime des produits boliviens.

30 Río Grande do Sul, Pelotas, Porto Alegre et Tramandaí sont situés autour d'une vaste lagune : la Lagoa dos Patos.

31 De l'espagnol porteño. La ville de Buenos Aires est composée de deux parties distinctes : la Capital Federal au centre et le reste de l'agglomération autour. En référence au port qui en a fait la richesse, les habitants du centre sont surnommés porteños par le reste de la population argentine. Pour les Uruguayens, le terme de porteño désigne toute personne résidant à Buenos Aires, voire n'importe quel Argentin.

32 En décembre 2000, Santos connaissait de nouvelles grèves.

33 Nom donné à la déclaration des ministres des transports américains réunis à la Nouvelle Orléans en 1998.

34 La CEPAL dispense également de nombreux cours dont on peut obtenir la liste sur internet.

35 Dans la plupart des cas, il s'agit de transformer des produits semi-finis en produits finis. En passant par les zones franches, les marchandises sont considérées comme des transits et ne tombent pas sous le coup des régimes d'exception douanière du Mercosur. Ce genre de trafic, dont on ne peut pas connaître la nature exacte, permet d'avancer l'hypothèse que l'un des atouts de l'Uruguay réside dans son savoir-faire, la qualité de sa main d'œuvre, le sérieux et la fiabilité de ces entrepreneurs. Nous supposons, car la visite de la zone franche de Colonia ne nous a rien appris sur ce point, que la plupart des activités présentes dans cet établissement sont le fait d'usine de montage, d'assemblage ou d'emballage. Au vu du paysage industriel et du statut même de ces enclaves douanières, il y a peu de chances qu'il s'agisse d'activités de production.

36 Détruit au début des années 1970, le dépôt frigorifique n° 10 a été remplacé par le n° 11 au début des années 1980.

37 Le caractère indissociable et vital de l'ensemble fluvial Alto-Paraná, Paraná, Paraguay, Río de la Plata est souligné dans le rapport "Transporte y crecimiento económico en el sistema del Río de la Plata", publié en 1957. Dès 1941, lors de la première conférence de cinq pays platéens, une commission fluviale avait été proposée pour coordonner l'implantation des zones franches.

38 Les travaux récemment engagés par le Brésil sur l'Hidrovia concernent la construction de Puerto Morrinho, une centaine de kilomètres au sud de Cáceres. Ce dernier devrait à terme être abandonné au profit du premier. Cette opération permet d'éviter l'un des passages les plus sinueux de l'axe fluvial et d'économiser des sommes importantes via une baisse des taux de frets : environ 20 millions de dollars à l'année (El País, 15/I/2001).

39 Selon Dante de Oliveira, gouverneur de l'Etat du Mato Grosso, la production de soja atteindra aux environs de 2010, les 40 MT annuelles (El País, 20/XI/2000)

40 On estime que 15 000 touristes se sont rendu dans le Pantanal en 1998 (E. Bailby, 2000).

41 La privatisation peut être entendue soit comme une vente pure et simple au secteur privé soit comme un ensemble de processus conduisant au retrait de l'Etat et à la cession, pour des périodes plus ou moins longues, de l'exploitation de certaines installations à des entreprises privées.

42 L'offre de P & O avait été disqualifiée lors de la première adjudication de 1993.

43 Situé sur la rive droite du Riachuelo, le Dock sud n'est pas dans l'emprise spatiale de la capitale fédérale dont la petite rivière constitue la limite. Le Dock sud est donc désormais sous la responsabilité de la province de Buenos Aires.

44 En 1999, des négociations entre le gouvernement national et l'autorité municipale étaient en cours pour constituer la nouvelle SAP dont les deux entités souhaitaient s'auto-accorder les responsabilités. Un des problèmes majeurs des pourparlers concernait l'intégration des acteurs privés, soit en tant que membres du directoire, soit en tant que conseillers consultatifs. La nature même de ces négociations explique à elle seule le point de blocage.

45 Puerto Rosales exporte ou réexpédie du brut. Il est placé sous l'autorité de la province de Buenos Aires dont les négociations avec le gouvernement ont permis la création d'une zone franche en arrière du port en 1996.

46 Installation portuaire près de Mejillones et propriété de la compagnie minière australienne BHP.

47 La manipulation des conteneurs nécessite la mise en œuvre de réseaux logistiques complexes où les technologies de pointe, notamment en matière de télécommunications et de surveillance à distance, ont une part de plus en plus fondamentale. Ce savoir-faire implique des personnels hautement qualifiés et des hauts niveaux d'équipement. L'ensemble des trafics conteneurisés sud-américains ne constitue que 2 % de la circulation mondiale de boîtes en 1998 (planche 34).



Deuxième partie  
Le dedans

---

## **L'Uruguay**



## **4. L'Uruguay et le modèle centre-périphérie**

### **I. Une prairie en marge du domaine colonial**

1. La « terre d'aucun profit »
2. « Le partage des eaux »
3. L'estancia, outil d'organisation du territoire

### **II. Le drainage de la prairie par une périphérie littorale**

1. L'exportation des produits de l'élevage façonne l'organisation territoriale du pays
2. Le chemin de fer structure le pays
3. Émergence d'une industrie littorale
4. L'organisation sociale du territoire, écho du rapport ville/campagne
5. Centralisme d'Etat et organisation du territoire

### **III. L'Uruguay, une périphérie latino-américaine**

1. La fin de modèle « transatlantique » et le recentrage continental
2. La permanence du modèle centre/périphérie
3. Le bénéfice de la frontière
4. Du poids actuel de la prairie

Les dissymétries pouvant apparaître dans la circulation et l'orientation des flux à l'échelle de l'ensemble sous-continental, produisent une organisation territoriale marquée par l'existence des fortes disparités régionales. Ces déséquilibres des flux matérialisent l'existence, dans le bassin de la Plata, de relations centre-périphérie, caractérisées par la domination de quelques concentrations urbano-portuaires sur des intérieurs plus ou moins larges. Ce modèle d'organisation, devenu aujourd'hui une façon banale de penser la différenciation de l'espace (A. Reynaud, 1992), s'exerce à différentes échelles. Ce mode de lecture régionale, basé sur la relation de domination, s'adapte bien à un Uruguay dont l'intérieur est largement commandé par une périphérie littorale exportatrice où Montevideo occupe une place capitale.

Au sortir de la période coloniale, la Banda Oriental, présente trois facteurs d'organisation territoriale : la prairie, le port, la frontière (J. De torres Wilson, 1984). Coincé entre la rive nord de l'estuaire de la Plata, le Río Uruguay à l'ouest et l'Océan Atlantique à l'est, l'actuel Uruguay fut longtemps soumis aux influences portugaises dont les incursions régulières soulignèrent les ambitions territoriales dans la région. Zone d'enjeux géopolitiques majeurs, à l'échelle du bassin de la Plata, sa mise en valeur économique et son essor démographique furent tardifs. La prairie, le port, la frontière ont structuré tour à tour un "pays-ville", centré sur une cité portuaire "macrocéphale", et dépendant, tant politiquement qu'économiquement, des "convulsions et des langueurs des deux géants" qui l'encadrent (Grenier P., 1994, p. 369)

Les trois dimensions de l'ordre colonial traduisent encore fidèlement la réalité uruguayenne, dans la mesure où les productions issues de l'agriculture et des agro-industries restent les bases de l'activité nationale, où la question du port unique est plus que jamais d'actualité, et où l'intégration régionale propose d'autres dimensions frontalières. Hérités du triptyque colonial, l'agro-industrie, le port "à tout faire" et l'enclave sont aujourd'hui, comme autant de persistances, trois dimensions essentielles pour une lecture géographique de l'espace uruguayen. "Bien miradas las cosas, los problemas fundamentales de la democracia uruguaya siguen sin resolverse desde los tiempos de Artigas" <sup>1</sup> (J. De torres Wilson, 1984, p. 87). Ainsi l'historien concluait-il sa *Brève Histoire de l'Uruguay*.

La relation centre/périphérie, mise en place du temps de la colonie, constitue bien une permanence et ce, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire "oriental". Ce rapport dominant/dominé persiste tout au long des trois "respirations" temporelles que compte l'histoire du pays. D'abord, la prairie n'est qu'une marge de deux domaines coloniaux, espagnol et portugais. Mal contrôlée par la Vice-Royauté de Buenos Aires, la Banda Oriental fait l'objet des convoitises paulistes<sup>2</sup>. Les villes de Colonia del Sacramento et Montevideo sont avant tout des têtes de ponts supposées sur lesquelles reposent des ambitions territoriales. Devenue capitale d'un Etat indépendant, la cité portuaire organise ensuite le drainage de la prairie qui la fonde et devient, tout comme Buenos Aires, "l'extrémité" d'une Europe en quête de matières premières pour son industrie naissante. Enfin, les nouvelles polarisations du monde au lendemain de la deuxième déflagration planétaire entraînent la "région" latino-américaine dans une réorientation, plus



continentale, de ses horizons. Né d'un projet atlantique, l'Uruguay se transforme à coup de crises successives en une périphérie sud-américaine, en marge du monde "tripolair" et de l'organisation bicéphale de la région platéenne, et centré sur une capitale omnipotente.

## **I. UNE PRAIRIE EN MARGE DU DOMAINE COLONIAL**

À l'arrivée des premiers conquérants sur la rive Nord du Río de la Plata, la région que couvre aujourd'hui l'Uruguay est peu peuplée. Contrairement à d'autres zones du Nouveau Continent, les populations autochtones, évaluées approximativement à cinq ou six milles âmes, n'ont sans doute guère dépassé le stade du néolithique. Les ethnies Charrúas vivent, au Nord, de la chasse et des cueillettes, tandis que les Chanás ont développé dans les plaines littorales du Sud, des formes d'agriculture et vivent probablement de manière sédentaire (J.P. Barrán, 1995a). De nature belliqueuse et féroce-ment indépendants, les Charrúas sont à l'origine, avec le personnage d'Artigas, du sentiment d'appartenance à un même peuple, les orientales. Ils fondent en quelque sorte la "nation" uruguayenne bien avant la constitution d'un Etat sur la rive gauche du fleuve Uruguay. La civilisation gaucha précède l'Uruguay.

"Le fait qu'il n'existe pas de frontières reconnues, que les manifestations du pouvoir (...) soient faibles et que le substrat guarani soit omniprésent, contribuent à faire de ces populations campagnardes soumises aux mêmes travaux et peines : un seul peuple" (J.M. Jackson, 1978, p. 15).

### **1. La "terre d'aucun profit"**

L'élevage extensif est le point d'équilibre, le "barycentre", de cette civilisation que Pierre Chaunu qualifie de "civilisation du cuir" (P. Chaunu, 1994). La présence indienne peu rassurante, les conflits territoriaux avec les voisins portugais du Nord, retardent l'exploitation et le peuplement de la Banda Oriental, qui figure sur les cartes espagnoles du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle comme la "tierra de ningun provecho"<sup>3</sup>. "(...) el gaucha fue aqui su señor, antes de que nadie fuese dueño"<sup>4</sup> (J. De Torres Wilson, 1984, p. 12). Le gaucho est le héros semi-nomade d'un scénario sauvage, indépendant et peu sociable, héritier de la tradition "libertaire" charrúa. Ce n'est pas un cultivateur, la Banda Oriental n'est alors qu'une terre de pâture. Montevideo, forteresse militaire édifiée en 1724, reçoit le blé argentin envoyé depuis Buenos Aires. Le bétail "oriental" trouve son débouché d'abord dans les saladeros de Rio Grande do Sul.

À l'arrivée de Bougainville à Montevideo en 1767, l'espace oriental n'est guidé que par cette relation Buenos Aires-Rio Grande do Sul. La "terre d'aucun profit", sauvage, demeure le théâtre de scènes tribales, "trou noir" de la trame territoriale coloniale.

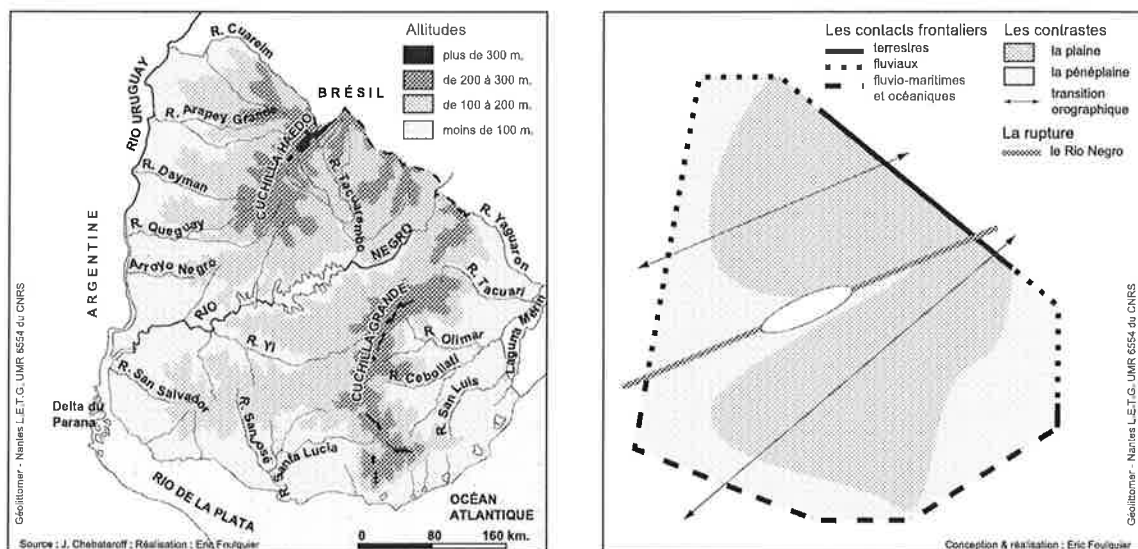
"Nous traversâmes ces plaines immenses dans lesquelles on se conduit par le coup d'œil, dirigeant son chemin de manière à ne pas manquer les gués des rivières, chassant devant soi trente ou quarante chevaux, parmi lesquels il faut

prendre avec un lacs son relais lorsque celui qu'on monte est fatigué, se nourrissant de viande presque crue et passant les nuits dans des cabanes faites de cuir, où le sommeil est à chaque instant interrompu par les hurlements des tigres qui rôdent aux environs. Je n'oublierai de ma vie la façon dont nous passâmes la rivière de Sainte Lucie, rivière fort profonde et beaucoup plus large que n'est la Seine vis-à-vis des invalides... " (Bougainville, cité par F. Mauro, 1982, p. 83)

Parti de Nantes le 15 novembre 1766 sur la frégate La Boudeuse, Bougainville se trouve dans le Río de la Plata à l'automne de l'année suivante. Ce qu'il écrit à propos de l'estuaire du Santa Lucia, sur la marge occidentale de l'Aire Métropolitaine de Montevideo<sup>5</sup>, révèle le paysage de la Banda Oriental dans ce qu'il semble avoir de plus immuable : la pénéplaine, une hydrographie généreuse, l'élevage extensif.

Issue d'un long travail érosif d'origine majoritairement fluviale, la pénéplaine est de loin la forme qui prédomine en Uruguay. Les altitudes ne dépassent guère cinq cents mètres et les pentes inférieures à 6 % couvrent 46 % du pays. Les plaines littorales s'opposent à peine à un ensemble de plateaux bas "mollement ondulés" (J. Gottmann, 1963, p. 422). L'espace uruguayen, dont le relief présente un aspect "sénile" en général (D. Panario, 1986), peut être considéré comme une transition : entre les reliquats du socle brésilien au nord-est et la vaste plaine argentine au sud-ouest.

Figure 27 : Le relief en Uruguay.



Cette homogénéité relative du relief est renforcée par l'omniprésence de la prairie, couvert végétal à l'état climacique. L'Uruguay fait partie du domaine pampéen, mais présente aussi sa propre spécificité. La pénéplaine uruguayenne s'oppose à la plaine argentine selon divers gradients d'humidité et de relief. D'est en ouest, du nord au sud, la Pampa se décline respectivement en des versions plus ou moins humides, plus ou moins chaudes. L'eau et les bas-reliefs confèrent son originalité au paysage uruguayen. Les forêts-galeries suivent les cours des rivières et rompent la monotonie de la prairie. À la confluence des fleuves, là où des estuaires se sont formés, l'arbre constitue une alternative rectiligne à ce paysage principalement fait de ciel (J. P. Deffontaines, 1993) :

savanes arborées à l'état naturel le long du Río Uruguay, pinèdes d'origine anthropique sur les dunes du Río de la Plata. À l'est, à l'arrière du rivage, plusieurs espèces de palmiers ont survécu aux dommages causés par les bovins. Symboles du département de Rocha, on en trouve également dans les environs de Paysandú, au nord-ouest du pays et partout où les hommes les préservent du bétail.

Toutefois, tant du point de vue des formations végétales que de l'orographie, l'espace uruguayen n'offre que peu de lignes de ruptures. L'orientation méridienne des deux zones de sierras, Cuchilla Haedo au nord, Cuchilla Grande au sud, guident le partage des eaux, elles-mêmes réparties en trois bassins de tailles inégales. Même s'il est difficile d'établir des propositions théoriques quant au rôle structurant des fleuves sur l'espace, "le contraste est frappant entre le rôle modeste que jouent les fleuves dans les structures spatiales de l'époque contemporaine et le rôle fondamental qu'ils ont joué dans l'émergence des premières grandes civilisations" (J. Berthemont, 1999, p. 213).

## 2. "Le partage des eaux"

Dans le langage courant, le toponyme bassin de la Plata couvre un vaste ensemble fluvial qui s'étend depuis le Mato Grosso et les zones humides du Pantanal dans le Nord jusqu'aux eaux rougeâtres de l'estuaire au débouché du Paraná, en débordant à l'est sur l'Etat brésilien du Rio Grande do Sul et à l'ouest sur le Chaco argentin. Il faut toutefois souligner que les bassins du Río Uruguay et du Paraná-Paraguay forment des entités hydrographiques distinctes. De ce point de vue, si l'Uruguay dans son ensemble intègre le bassin communément appelé de la Plata, on peut cependant y reconnaître, à une plus grande échelle, trois systèmes versants différents : le Río Uruguay dans l'Ouest, le Río de la Plata dans le Sud, la Laguna Merín dans l'Est.

Ces trois systèmes hydrographiques sont alimentés par une série de petits fleuves et autres cours d'eau dont le nombre confère à l'Uruguay une forte densité fluviale. Puisqu'il fallait les franchir ou puisqu'on pouvait les remonter, les fleuves et autres rivières - Ríos et Arroyos<sup>6</sup> - ont, au moins pendant la période coloniale, commandé l'organisation de l'espace. D'une manière générale, l'eau oblige le tracé des routes à de nombreux détours. "Le caractère torrentiel des rivières de la pénéplaine pendant les grandes pluies fait que les pistes passent par les zones de topographie élevée" (J.M. Jackson, 1978, p. 14). Il faut souligner que cette phrase extraite de la thèse de Jackson sur le port de La Paloma concerne la région du Sud-Est, dont les vastes zones humides séparent Montevideo des manufactures de salaison de Rio Grande do Sul (cf. figure n° 28).

Ainsi, jusqu'à la construction d'un pont dans la seconde moitié du XIXe, le Río Negro reste longtemps une barrière, il coupe en deux la Banda Oriental. Certaines interprétations historiques récentes expliquent qu'Artigas et ses orientales<sup>7</sup> se réfugient dans la partie septentrionale durant les guerres d'indépendance, dans une région que les gens de Montevideo surnomment à l'époque, le désert, el lejano norte<sup>8</sup>, situé aux sources du

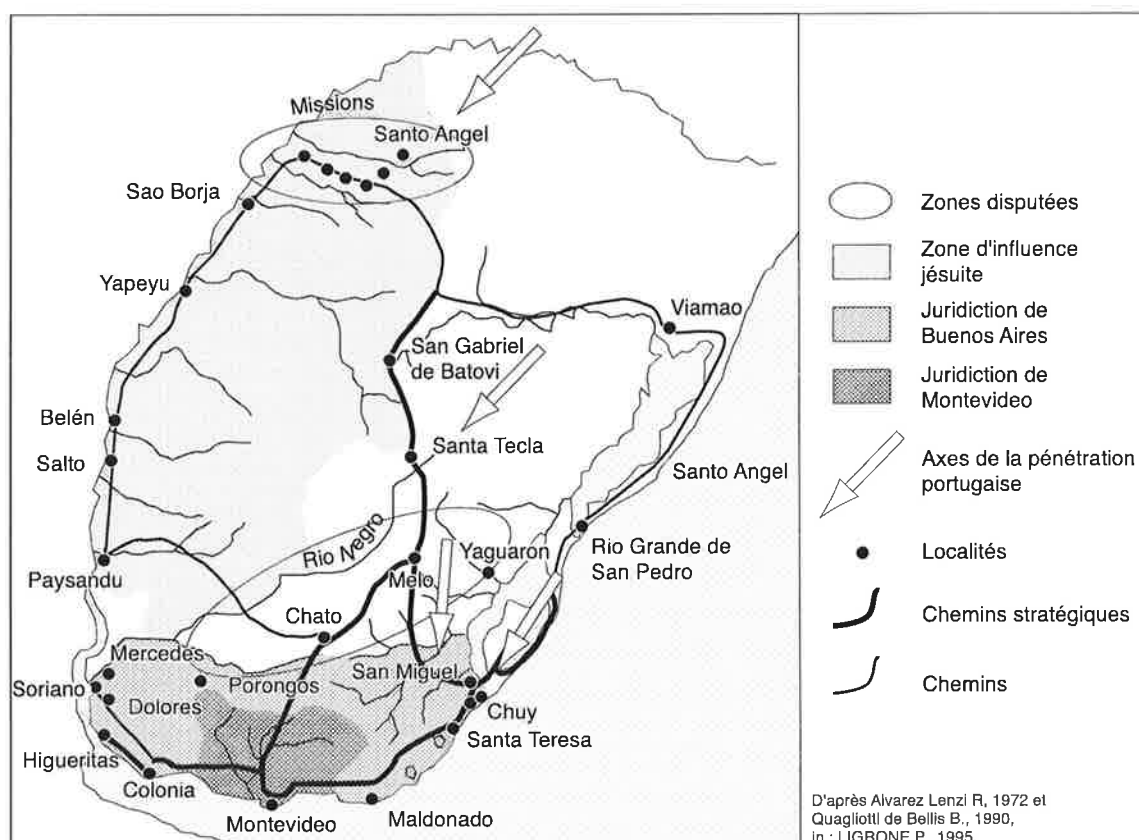
Río Arapey sur les contreforts méridionaux de la cuchilla Arerungua (C. Maggi, 1999). La symbolique évoque, pour le temps d'alors, un espace encore parcouru par les indigènes et théâtre des intrusions des bandeirantes portugais à la recherche d'esclaves pour les plantations brésiliennes.

"Para que se entienda el sentido y el drama del segundo éxodo del pueblo oriental, hay que tener idea de lo que era en esa época, la Sierra, que abarcaba la mitad de la Banda Oriental : del río Negro hacia el norte ; una zona con vinchuca y garrapata y tribus salvajes y bandas de faeneros dispuestos a todo ; azotes que el sur no tenía y mucho menos, Montevideo, un puerto amurallado" (C. Maggi, 1999, p. 77)

*Pour que se comprenne le sens et le drame du second exode du peuple oriental, il faut avoir idée de ce qu'était à cette époque, la Sierra, qui couvrait la moitié de la Banda Oriental : du Río Negro jusqu'au Nord ; une zone de punaises et de tiques, de tribus sauvages et de bandes de tueurs prêts à tout, fléau dont ne souffrait pas le Sud, et encore moins Montevideo, la ville emmurillée*

Ces affirmations témoignent en tout état de cause de l'absence de tout contrôle officiel sur une grande partie du territoire. Certes, les missionnaires jésuites, dont l'influence s'étend au nord du Río Negro, ont fixé quelques populations notamment le long du Río Uruguay - Paysandú et Salto sont fondées avant 1820 - mais à la veille de l'indépendance, l'essentiel des foyers de peuplement se situe dans une bande étroite, large d'une centaine de kilomètres, à partir du littoral du Río de la Plata (cf. figure n° 28).

Figure 28 : La Banda Oriental durant la période coloniale



Le fleuve constitue le support fondamental de l'implantation des villas. Il autorise le commerce et confère des fonctions stratégiques. Dans leur grande majorité, les fleuves uruguayens sont navigables. En conséquence, ils sont infranchissables pour le cavalier qui n'en connaît pas les gués. Dès lors, ces derniers deviennent, autour de Montevideo dans un premier temps, des points de contrôle où l'on favorise l'installation d'estancias et de villages, susceptibles d'entretenir les éléments d'une garnison, de lutter contre la contrebande de bétail. C'est le cas de San Juan Bautista sur la rivière Santa Lucia, fondé sur ordre du Vice-Roi Vertiz entre 1781 et 1783 pour accueillir une garnison capable de défendre Montevideo face à une éventuelle invasion anglaise<sup>10</sup>.

Enfin, il nous faut insister sur le rôle considérable joué par le réseau hydrographique dans les premiers temps de la colonie. Au début du XVIIe, Hernanderias, alors gouverneur de Buenos Aires, décide l'implantation des premiers bovins sur la rive nord de l'estuaire. Un tel choix s'explique tant par la maîtrise du bétail rendu possible par le quadrillage hydrographique de la Banda Oriental que par l'étroitesse du territoire contrôlé par les Espagnols sur la rive sud. Aux environs de Buenos Aires, dans une pampa ouverte, le bétail s'était dispersé largement au-delà du Río Salado, dans des zones où la présence indigène constituait un danger permanent. Ce n'est pas non plus au Nord, dans l'étroit couloir sous contrôle colonial qui unissait Buenos Aires à Santa Fe, le long de la rive droite du Paraná, que l'on pouvait planifier le développement et l'exploitation du bétail. Les premiers lâchés s'effectuent donc de part et d'autre du Río Negro, à destination des missions jésuites, au Nord, et sur la côte de San Gabriel, actuel département de Soriano, au Sud. L'eau en abondance, la pâture naturelle que constitue la prairie, et le faible nombre d'indiens présents dans la zone assurent un développement rapide du bétail. On estime à cinq millions de têtes la population bovine à la fin du XVIIe siècle (J. Millot, M. Bertino, 1996). Une fois encore, le fleuve, à la fois limite et ressource naturelle, constitue, durant la période coloniale et la première moitié du XIXe un puissant vecteur d'organisation de l'espace.

### **3. L'estancia, outil d'organisation du territoire**

Avec la fondation de la Colonia do Sacramento par les Portugais en 1680, la pression sur la ressource bovine et l'activité de contrebande, que le monopole commercial imposé par la Couronne espagnole favorise, deviennent importantes. Afin de contrôler une zone où le bétail se chasse un peu partout sur le littoral sud, depuis le moindre navire au mouillage, il devient nécessaire de multiplier les implantations d'habitat permanent dans une campagne largement sous-peuplée<sup>11</sup>. Depuis le début du XVIIIe siècle et les premiers lâchés de bestiaux sur la rive nord du Río de la Plata, la Banda Oriental est devenue une immense terre de chasse, une succession de vaquerías<sup>12</sup>, dont la plus vaste et la moins maîtrisée par l'autorité espagnole reste sans doute la vaquería del mar, située à l'est de Montevideo et s'étalant jusqu'aux rives atlantiques. Il n'est pas alors question d'élevage, d'estancias et de colonisation du territoire mais simplement d'une utilisation "primaire" des ressources locales : l'eau douce, la viande, le cuir, gérée par

un régime de concession : la Licencia de Vaquear. La Real Cédula du 8 juin 1722 répartit les autorisations de chasse et les droits de propriétés sur le bétail entre les trois parties prenantes dans l'exploitation de la "mine" de cuir et de viande que devient peu à peu la Banda Oriental, entre les Missions jésuites, les autorités de Buenos Aires et de Santa Fe.

C'est à partir de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle que les autorités de Montevideo, devant la diminution des stocks bovins et la recrudescence de la contrebande, procèdent aux premières répartitions de terres dans sa juridiction. Les suertes de estancia, comme on les nomme à l'époque puisqu'un bon nombre<sup>13</sup> est attribué par tirage au sort, ont pour finalité le contrôle double de la production et du territoire. Ce sont au départ des exploitations de 2,5 km de large sur 7,5 km de long, dans lesquelles on estime la présence de huit à neuf cents têtes de bétail. Aux marges de l'estancia, la grande propriété, se trouvent les ranchos<sup>14</sup>, où logent les peones, les ouvriers agricoles. Leur nombre détermine l'existence d'une villa, un village.

Il faut cependant noter que le terme d'estancia<sup>15</sup> caractérise un degré d'éloignement de la grande ville, Montevideo en l'occurrence. Il exprime une hiérarchie spatiale. En effet, la même structure d'exploitation porte le nom de chacra<sup>16</sup> associée à des solares<sup>17</sup>, si ceux-ci se situent en bordure de la zone de propios<sup>18</sup>, ceinture verte et réserve d'urbanisation entourant la cité portuaire. Au-delà seulement, commence le domaine estanciero. Ces précisions quant au vocabulaire platéen témoignent néanmoins de la volonté espagnole d'organiser le territoire. Si la chacra est appelée à répondre aux besoins alimentaires de la ville, l'estancia relève plus d'une stratégie d'occupation de l'espace en prenant possession des passages obligés, comme le sont les gués des rivières.

Pour l'historien François Chevalier (1993), petite exploitation et grands domaines sont volontairement complémentaires et relèvent donc bien d'une organisation spatiale :

"La propriété coloniale se différencie surtout des terres des communautés villageoises comme des lopins individuels subsistant dans les intervalles, bien qu'ils participent parfois d'un même équilibre où ces derniers apparaissent comme compléments nécessaires et voulus des grands domaines, qu'ils pourvoient de main d'œuvre saisonnière" (op. cit, p. 336)

Ainsi l'estancia permet de créer, en fixant des populations, des centres relais tant d'un point de vue économique qu'administratif - les estancias peuvent également être pourvues d'un cabildo, une mairie -. Elles constituent enfin une série de postes avancés où peut se ravitailler la troupe, formant ainsi une ceinture de défense autour des principales villes de la région, Buenos Aires, Montevideo, Colonia.

Au-delà du caractère stratégique de l'estancia, l'élevage constitue peu à peu l'activité productrice essentielle de la Banda Oriental. Étroitement associées à l'exploitation de la ressource bovine, les manufactures de salaison de viande deviennent rapidement la base de l'industrie manufacturière à partir de 1780. Le contexte est favorable à une intensification d'abord, à une rationalisation de la production ensuite. Deux phénomènes explicatifs sont à prendre en compte simultanément : la diminution du stock bovidé d'une part, l'ouverture d'un marché où la demande est croissante d'autre part.

D'après Millot et Bertino, toutes les archives indiquent une crise de l'approvisionnement dans les vingt dernières années du XVIII<sup>e</sup> siècle. En 1784, un comptage opéré par les services douaniers estime à 3,5 millions de têtes le stock bovin dans la province orientale. Bien sûr, la recrudescence de la contrebande et l'intensité de la chasse conduisent à une surexploitation de la ressource. Mais Montevideo est une ville qui grossit et surtout, le monopole commercial imposé par la couronne espagnole prend fin en 1778. Il est donc temps de rationaliser la production, d'en augmenter la qualité et surtout d'éviter les énormes gaspillages de viande, car il faut bien reconnaître que si la "Bande orientale" est présentée comme une mina de ganado<sup>19</sup>, c'est bien d'une mine de cuir dont il s'agit. L'industrie de salaison constitue donc, après l'élevage extensif, la seconde forme de mise en valeur de la prairie.

Pendant quelques années, la viande salée est embarquée sur les navires afin de nourrir les équipages. Le rapport entre l'embarquement de viande et l'exportation du cuir est faible. C'est en 1785 que se produit le premier chargement de tasajo à destination de Cuba. Le faible coût de revient de cette viande maigre, séchée et salée, fait des exportations en direction des plantations de la grande île et du Brésil un négoce rentable. De plus, le cuir issu des manufactures est reconnu de meilleure qualité et son prix s'en trouve augmenté d'au moins 25 % (J. Millot, M. Bertino, 1996).

La prairie, le port : deux éléments du triptyque colonial sont en place, mais la notion de frontière, et la dimension spatiale qu'elle sous-tend, n'est pas pour autant absente du paysage géohistorique de la zone en ce début de XIX<sup>e</sup> siècle.

Cette mise en valeur du territoire correspond à une organisation précise de l'espace. Saladero<sup>20</sup> et estancia vont de pair, et l'essentiel de l'activité se localise à proximité des fleuves, autour des centres de peuplement. Si les manufactures de salaison de Rio Grande do Sul constituent, dans un premier temps, les formes les plus élaborées de ces centres manufacturiers, l'introduction des premières machines à vapeur, à partir de 1832, sur la rive nord de l'estuaire de la Plata contribue à l'émergence d'une industrie littorale, sur le pourtour de la baie de Montevideo, dans la région de Colonia et, en particulier, le long de l'Arroyo de la Vacas, près de l'actuelle ville de Carmelo. Alors que les deux tiers du territoire restent soumis, jusqu'à la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, à des conditions de vie presque sauvages dans un climat de constante insécurité<sup>21</sup> (J.P. Barrán, 1995), se développent, dans le sud-ouest et dans quelques centres isolés le long du Río Uruguay, les premières formes durables d'accumulation du capital.

## **II. LE DRAINAGE DE LA PRAIRIE PAR UNE PÉRIPHÉRIE LITTORALE**

Avec la fin de la Guerra Grande (1839-52)<sup>22</sup>, commence une période durant laquelle se structurent les bases de l'économie du pays. Outre le retour au calme des campagnes, plusieurs faits se combinent pour une nouvelle donne : l'explosion du marché international de la laine, la rationalisation de l'élevage bovin, l'émergence du train,

l'augmentation de la population grâce aux différentes vagues d'immigration, enfin la modernisation d'un Etat largement tourné sur l'Atlantique. La conjugaison de tous ces événements concourt au drainage de la prairie par la rive littorale et portuaire. À la veille de la crise de 1929, le pays est riche d'une campagne nourricière et exportatrice, ses subsides participent à la construction de l'Etat nation dont le cœur se trouve à Montevideo et d'une manière plus générale, en ville.

## **1. L'exportation des produits de l'élevage façonne l'organisation territoriale du pays**

L'un des événements majeurs de cette seconde moitié du XIXe siècle reste certainement l'explosion de l'élevage ovin. En 1852, on recense 800 000 moutons en Uruguay dont 16 % sont croisés avec des mérinos. En 1860, on en compte 3 millions. Vingt ans plus tard, le cheptel ovin est estimé entre 16 et 17 millions de têtes. La systématisation des croisements a provoqué l'augmentation des rendements qui passent de 500 grammes de laine par tête au début du siècle à 1,150 kg en 1868 (JP. Barrán, 1995c).

Cette "révolution de la laine" comme l'écrit Barrán, s'opère grâce à la combinaison d'une série de facteurs d'ordre conjoncturel. Avec la baisse de la production de laine en Angleterre et en France, au profit de celle de la viande à destination des consommateurs urbains, le marché des industries textiles européennes enregistre une forte croissance de la demande. On estime qu'en 1870, la production anglaise de laine ne couvrait que 44 % des besoins des manufactures, 27 % en France. Le marché de la laine bénéficie également dans les mêmes années d'un retrait sensible du produit concurrent : le coton. La guerre de Sécession qui sévit aux Etats-Unis, principal exportateur de l'époque, ravage les plantations du sud. En Uruguay, la surproduction de viande a pour conséquence une diminution des revenus des éleveurs de bovins. Le moment est donc opportun pour une diversification des activités dans les estancias traditionnelles. D'autre part, la grande sécheresse qui affecte le pays entre 1860 et 1862 met en valeur la résistance du mouton face aux autres espèces quadrupèdes. L'élevage ovin s'avère rapidement une ressource complémentaire indispensable pour le propriétaire terrien. La généralisation des enclosures, légiférées en 1875, parachève ce mouvement d'ensemble, qui fige durablement le paysage rural uruguayen.

Ces mutations des structures productives dans les campagnes ne sont pas sans conséquences sociales. Là où un seul salarié agricole suffit pour veiller sur un troupeau de 1 000 vaches sur un terrain de 2000 hectares, il faut compter sur la vigilance de 4 ou 5 peones pour un troupeau de 4 000 à 5 000 moutons sur la même superficie. La rentabilité de ces 2 000 hectares n'est également pas la même : 1 500 pesos annuels pour les bovins, le double pour les ovins (J. Millot ; M. Bertino, 1995). Ces revenus permettent l'accession à la terre de nouveaux exploitants et le développement de la petite et moyenne propriété. Moins exigeant du point de vue de la qualité des pâtures, l'élevage ovin structure également l'assise foncière du pays en favorisant l'occupation de zones jus-



qu'ici sous-peuplées, au-delà des riches terres des plaines alluviales.

Cependant, l'émergence de l'industrie frigorifique<sup>23</sup> au début du siècle condamne le *tasajo* au profit de l'exportation de viande et de produits dérivés, *corned-beef*, *extracto de carne*. Ce progrès technique entraîne, à l'inverse de la "révolution de la laine", un dépeuplement des campagnes. La modernisation et la rationalisation des *estancias* traditionnelles, nécessaires à la nouvelle filière, conduit à une contraction du personnel dans la plupart des exploitations. L'exode rural qui s'en suit vient d'abord gonfler les *pueblos de ratas*<sup>24</sup>, constitués sur les bases de l'ancienne villa, à la périphérie des grands domaines (J. P. Barrán, 1995c). Dans un second temps, l'industrie naissante, dans quelques capitales départementales, absorbe l'excès de main d'œuvre. Plus tard, la crise de ces industries, pour la plupart minières ou frigorifiques, entraîne les migrations définitives vers Montevideo. Ces différents mouvements de population qui s'opèrent entre 1900 et 1960 sont accompagnés par une immigration étrangère qui se concentre en premier lieu dans la capitale, puis dans quelques localités secondaires. Ces migrations, sous l'effet des fluctuations conjoncturelles, fondent la hiérarchie urbaine de l'Uruguay d'aujourd'hui, largement structurée par le chemin de fer.

## **2. Le chemin de fer structure le pays**

### **A. Un développement rapide...**

Le gouvernement, peu enthousiaste, rejette les premières propositions de construction de voies ferrées. C'est un Espagnol, Don Senén María Rodríguez qui obtient la première concession pour la construction d'une ligne de 205 km entre Montevideo et Durazno avec des stations à Canelones et Florida. Los Ferrocarriles Central del Uruguay voit le jour le 10 mai 1866. La ligne Montevideo-Las Piedras est inaugurée en 1869, Las Piedras-25 de Agosto en 1872, 25 de Agosto-Durazno en 1874, 25 de Agosto-San José en 1876. Le pays entre alors dans des moments difficiles et l'entreprise, dont l'assise financière reste fragile face à des investissements trop lourds, est vendue aux Anglais.

En 1877, la Central Uruguay Railway LTDA est créée. La compagnie passe de main en main, changeant plusieurs fois de nom dans les vingt années suivantes. Des multiples concessions apparaissent, anglaises principalement, et participent à l'élaboration du réseau auquel prend également part l'Etat lorsque Battle y Ordoñez fonde en 1915 Los Ferrocarriles y Tranvías del Estado, ancêtre de la future AFE. À cette date, les principaux point fort du littoral uruguayen sont reliés à un système radial qui débouche presque toujours sur Montevideo : Huigueritas<sup>25</sup> (1886), Paysandú et Salto (1890), Colonia (1901), Fray Bentos (1911), La Paloma (1917).

Le développement rapide du réseau dans la seconde moitié du siècle accompagne et renforce la colonisation d'un territoire organisé par et pour la production de bétail, et désormais drainé depuis les campagnes les plus reculées du pays jusqu'aux ports de la lointaine Europe. Voici ce qu'écrit Pablo Ligrone dans sa thèse à ce propos :

“Le chemin de fer structure et renforce l’armature urbaine, reliant les centres existants. Le réseau de télégraphe accompagne le tracé du chemin de fer ; ces deux équipements, soutenus par les capitaux anglais, mettent en place le réseau de transport du bétail vers le port de Montevideo, véritable cordon ombilical avec l’Europe. Les gares constituent des points de concentration des flux humains et économiques en relation avec les zones rurales, tantôt lieux de sortie de la production, tantôt lieux d’arrivée des biens de consommation ou de capital provenant de Montevideo” (P. Ligrone, 1995, p. 55).

## **B... qui répond à des stratégies commerciales**

Les différentes lignes sont gérées par des entreprises privées auxquelles revient l’initiative de leur construction. L’organisation des tronçons répond donc, la plupart du temps, à des stratégies commerciales visant l’exploitation d’une filière et d’un lieu. Ainsi, peu à peu diverses localités industrielles voient le jour. Mais ces initiatives ne participèrent pas, grâce à de possibles effets d’entraînement, à la naissance de véritables pôles industriels. L’exemple de Juan Lacaze est sans doute, dans le cas de l’Uruguay, une exception. Depuis 1888, l’entrepreneur qui donna son nom à la ville sollicite une concession de chemin de fer à l’Etat uruguayen, pour drainer les productions agricoles des colonies suisses, piémontaise et savoyarde de la zone de Rosario afin de les exporter depuis le futur Puerto Sauce.

C’est avec le début de l’exploitation de la carrière d’El Minuano que sa démarche aboutit. En 1898, s’installe sur la rive, bord à quai, la Fabrica Nacional de Papel, toujours en activité. Bientôt l’industrie textile, via La Industrial se greffe à ces premières activités secondaires et fournit à la ville ces premiers quartiers ouvriers (A.M. Cocchi & al., 1980). Un peu trop fermée sur elle-même et située à mi-chemin des deux pôles urbains les plus dynamiques du pays, Colonia et Montevideo, Juan Lacaze n’eut cependant jamais le rayonnement d’un grand centre industriel et son port s’éteignit avec le déclin du cabotage national.

Au-delà des revenus que garantit l’investissement dans le rail, son rapide développement répond également à des ambitions stratégiques à l’échelle de la région platéenne. Il s’agit pour l’Etat uruguayen et ses “actionnaires” de capter le commerce de transit. Avec la fin des grands conflits régionaux (Guerra Grande 1839-1852 ; Guerre du Paraguay (1865-1870)<sup>26</sup>, les frontières des pays sont désormais figées. Il s’agit maintenant de les relier par des moyens modernes de communication. Le chemin de fer uruguayen arrive sur la frontière brésilienne dans les dernières années du XIXe siècle : à Cuareim en 1887, à Artigas en 1891, à Rivera 1892. Le protectionnisme des Etats et la concurrence du chemin de fer argentin et brésilien branchés sur leurs propres outils portuaires eurent rapidement raison de cette stratégie dont les ambitions s’éteignirent à partir de 1920 (A.M. Cocchi & al., 1980).

## **3. Émergence d’une industrie littorale**

L’Uruguay est largement ouvert sur l’Atlantique. L’Europe, en effet, fournit les marchés, le savoir-faire et les capitaux dont le pays a besoin pour s’industrialiser selon le modèle de substitution des importations.

"Au début du XXe siècle, les pays sud-américains s'efforcent de développer et de consolider les contours d'un capitalisme autochtone. Il s'agit d'économies fortement sous-développées, où l'agriculture est de loin l'activité principale. Les rapports de productions sont tellement arriérés que certains les ont qualifiés de marchands mais pré-capitalistes, ou plus précisément, de semi-féodaux. Dans ces conditions, les propriétaires fonciers et les paysans sont les classes fondamentales de ces pays. Ces économies sont fortement liées au marché mondial par l'exportation de produits agricoles. Ces activités donnent naissance à la bourgeoisie compradora qui occupe l'espace de circulation de marchandises. Le capital industriel s'investit dans les secteurs d'exportation comme les mines où il joue le rôle d'une enclave étrangère" (H. Guillen Romo, 1994, p. 907)

Après les années d'anarchie et d'instabilité politique qui suivent l'indépendance, le retour au calme et la prospérité économique du dernier tiers du siècle s'accompagne d'une véritable mise sous tutelle du pays. "Un certain nombre d'indicateurs permettent d'apprécier la dépendance économique, tant sur le plan commercial que financier : le degré de concentration des exportations sur un petit nombre de produits et la destination de ces produits, le déséquilibre des balances commerciales et le taux d'épargne intérieure" (O. Dabène, 1997, p. 35). En 1900, le montant total des investissements anglais en Uruguay s'élève à plus de 40 millions de Livres Sterling, soit autant que l'investissement britannique en Chine ou en Afrique Occidentale (A.M. Cocchi & al, 1980). Cet état de dépendance s'exprime non seulement par les flux de marchandises et de capitaux mais également par des flux migratoires qui enracinent l'Uruguay dans le Vieux Continent, tant économiquement que culturellement.

Concernant ces phénomènes migratoires, le processus doit être envisagé selon trois échelles différentes. D'abord, sur le plan local, "à partir de 1884 commencent à s'intégrer à la colonisation les familles criollas<sup>27</sup> installées dans les campagnes qui furent déplacées par la délimitation des propriétés rurales matérialisées par la pose de fils de fer" (P. Ligrone, 1995, p. 51). Les flux d'Argentins et surtout de Brésiliens correspondent à un mouvement d'une autre envergure, plus régional cette fois. Ces derniers colonisent essentiellement la zone frontalière uruguayo-brésilienne. Ces deux mouvements, d'une moindre ampleur en terme quantitatif que l'immigration européenne, favorisent un peuplement rural. Tandis que, même si quelques colonies agricoles, comme Nueva Helvecia, Colonia Valdense ou encore Libertad, sont fondées respectivement par des familles suisses, piémontaises et françaises, la grande partie des flux en provenance du Vieux Continent et, dans une moindre mesure, de la rive sud du Río de la Plata, nourrit le processus d'urbanisation du pays (A. M. Cocchi & al., 1980). En effet, dans leur grande majorité, les nouveaux arrivants s'installent dans les grandes villes, portuaires en l'occurrence, là où les débarquements s'opèrent : à Montevideo principalement mais également dans quelques capitales départementales d'importance, comme le sont Salto ou Paysandú.

On pourrait dès lors associer directement les grands mouvements migratoires européens au processus d'industrialisation du pays. Tel n'est pas le cas. S'ils alimentent en main d'œuvre certaines usines du littoral, les immigrants européens, dans leur grande majorité, s'intègrent dans le paysage économique urbain via le petit commerce familial ou l'établissement artisanal. Les travaux de Cocchi, Klaczko et Roade démontrent qu'en

règle générale l'immigration européenne ne doit pas être associée directement à l'industrialisation du pays, encore moins à la colonisation des zones rurales, à quelques exceptions près (A.M. Cocchi & al., 1980). Les études de Juan Millot et Magdalena Bertino vont dans le même sens, celui d'un développement industriel relativement autonome des grands flux migratoires<sup>28</sup> : "Hubo un verdadero crecimiento industrial en la medida de que en su ritmo parece haber sido mayor que el de la población y que el del complejo pecuario"<sup>29</sup> (J. Millot, M. Bertino, 1995). Il s'avère que la naissance d'une industrie uruguayenne relève largement, tout comme le chemin de fer, d'initiatives individuelles locales, criollas, prises au bénéfice d'un contexte politico-économique favorable.

D'une part, le gonflement démographique de Montevideo et de quelques autres agglomérations produisent un accroissement sensible de la demande de biens de consommation : textile, tabac, alcool, construction. D'autre part et de manière concomitante, la politique de l'Etat, d'inspiration libérale favorise l'initiative privée tout en prenant des mesures protectionnistes. L'or que rapportent les concessions de chemin de fer dans le cadre du Gold exchange standard britannique gonfle les stocks de la Banque de la République, récemment créée (1896). Sous l'égide du Ministère de l'industrie, fondé en 1907, elle finance une partie de l'effort national. Le secteur de la construction n'est pas en reste et participe activement à cette dynamique qui façonne durant les 20 premières années du siècle l'essentiel du paysage industriel uruguayen.

Comme nous l'avons évoqué au cours des lignes précédentes, l'activité à caractère industriel se localise à proximité des ports : autour de quelques foyers de peuplement le long du Río Uruguay, de façon plus dispersée sur la côte sud-ouest, massivement sur le pourtour de la baie de Montevideo. Les frigorifiques remplacent peu à peu, à partir de 1902 les anciens saladeros. En 1905, le Frigorífico Anglo s'installe sur le site de l'usine Liebig à Fray Bentos ; à Paysandú, sur le site de Casa Blanca ; dans la capitale, en 1911, le Frigorífico Montevideo, futur Swift, en 1915 l'Artigas. L'industrie textile précède celle de la viande : la Victoria et la Aurora en 1898, la Uruguaya en 1907. Les fabriques s'implantent en périphérie de Montevideo et forment bientôt des quartiers : respectivement, la Victoria, Maroñas, Paso del Molino (figure n° 48). Cette impulsion contribue au développement de multiples manufactures associées : lavages de laines, savonneries, tanneries. L'industrie des biens de consommation accompagne le gonflement démographique. Sont créées à la même époque, la Compañía Nacional de Fósforos, la distillerie Meillet, la fabrique de boisson sans alcool La Ideal, la fabrique de chocolat La Media Luna, la S. A Molinos Harineros del Uruguay, la Fidelería y Molino Montevideano<sup>30</sup>, les fabriques de cigarettes La Republicana et la Montevideo etc. L'industrie extractive est également présente très tôt dans le panorama industriel du pays. L'exploitation des filons d'or de Minas commence en 1878 avec la constitution, à Paris, de la Compañía Francesa de Minas de Oro del Uruguay. Autres ressources minérales : les sables, les quartzites et le granite, exploités dans les nombreuses carrières du département de Colonia. L'activité d'exportation, vers Buenos Aires, de ces matériaux de construction, conduit à la ponctuation du littoral par de multiples embarcadères :

Conchillas, Puerto Inglés, Martín Chico, Riachuelo... (figure n° 42)

Bref, après la structuration de l'espace rural, l'industrie connaît une croissance remarquable et organise de façon durable le territoire. Le développement du secteur secondaire s'est accompagné d'une montée en puissance des activités de services, bancaires et commerciales. Concentré sur Montevideo, qui exerce désormais pleinement ses fonctions de commandement, le dynamisme du tertiaire parachève le contrôle de la capitale sur l'intérieur, du port sur la prairie.

#### **4. L'organisation sociale du territoire, écho du rapport ville/campagne**

L'idée de commandement présente derrière la relation spatiale entre les villes et les campagnes est le reflet de l'organisation sociale du territoire, même si celle-ci, dans le cadre de notre travail, ne peut qu'être abordée schématiquement. Le rapport ville/campagne - port/prairie - demeure l'écho d'une opposition entre une bourgeoisie urbaine proche des centres nationaux de pouvoir et plutôt entreprenante - l'avocat, l'ingénieur, le docteur - et une "aristocratie" rurale empreinte de conservatisme dont le caudillo<sup>31</sup> est la grande figure et la propriété de la terre la base du système de valeurs. Cette dimension sociale est, à notre avis, essentielle dans l'établissement du rapport centre-périphérie et d'une manière générale dans l'organisation actuelle du territoire uruguayen dont la grande phase d'industrialisation de la fin du XIXe constitue la genèse. Dans cette logique, il fut certainement plus facile d'entreprendre en ville qu'à la campagne.

##### **A. Le poids des corporations dans une société paroissiale**

Dans l'Uruguay du début du siècle, aussi faiblement peuplé qu'aujourd'hui, intérêts privés et politiques publiques sont, forcément, intimement liés<sup>32</sup>. "(...), en esa sociedad « parroquial », donde todo se sabe y donde todos se conocen, (...), el elenco gubernamental y el empresarial se encontraron muchas veces estrechamente unidos, hasta el punto que parecía - al leer las nóminas de integrantes de los poderes del Estado y directorios de "Alto Comercio" - que los problemas del país se resolvieran en torno a las largas mesas familiares" <sup>33</sup> (A.M. Cocchi & al., 1980, p. 14). Dans cette oligarchie gouvernante, les actions de lobbying sont donc de mise et l'emportent régulièrement sur la volonté planificatrice d'un Etat sans moyens<sup>34</sup>. Partout en Amérique latine, les capitaux industriels "constituent les fondations de la bourgeoisie nationale. Dans le domaine politique, le bloc au pouvoir est constitué par les propriétaires fonciers, la bourgeoisie compradora<sup>35</sup> et les capitalistes étrangers" (H. Guillen Romo, 1994, p. 907).

C'est dans la seconde moitié du XIXe siècle que s'opère dans le Río de la Plata une véritable explosion de la vie associative selon Pilar Gonzales dont les travaux nous sont rapportés dans l'ouvrage de François Chevalier (F. Chevalier, 1993). L'émergence de ces "sociabilités démocratiques", pour reprendre l'expression de l'auteur, elles-mêmes liées

à la progression de la modernité libérale, est en grande partie le fait des migrations européennes et de la propagation des idées qui s'en suit<sup>36</sup>. La franc-maçonnerie en est un exemple.

"Les loges maçonniques se développent le long du réseau fluvial parmi les négociants et fonctionnaires, qui peuvent admettre des artisans, employés et petits commerçants, mais gardent habituellement la direction des loges, souvent de modèle anglais. (...). Les loges maçonniques apparaissent donc comme une voie moderne d'accès au pouvoir. Les élites s'y propagent, quittant sans doute les confréries ou tiers ordres religieux trop élargis à la base. Bien que les obédiences anglaises soient les plus nombreuses et les moins politisées à Buenos Aires, les loges semblent à la pointe du libéralisme et elles provoquent les réactions de l'église. Dès 1855 à Montevideo, de la part d'un vicaire apostolique, qui rend publique une lettre à un Ministre d'Etat, vénérable de la loge "les Amis de la Patrie" (...)" (F. Chevalier, 1993, p. 428).

Le cas des loges maçonniques dans le Rio de la Plata ne doit pas être le seul cas retenu pour illustrer la dynamique associative et ces collusions d'intérêts. En 1871, est fondée en Uruguay l'Asociación Rural, plus tard, la Liga Industrial. Ces regroupements corporatistes<sup>37</sup> favorisent - ceci est surtout vrai pour le premier - certaines prises de décisions de la part de l'Etat. Le rôle de l'Asociación Rural fut déterminant dans le retour au calme dans les campagnes durant la seconde moitié du XIXe siècle, dans la mesure où les situations conflictuelles intérieures, entre Blancos et Colorados, aboutissaient toujours au même résultat : pillage ou réquisition du bétail, insécurité, chute des revenus (J.P. Barrán, 1995c).

La structure associative a pour vocation et fonction première la défense des intérêts de ces membres, en général la protection et la garantie des investissements. Dans le cas de l'industrie, l'exemple des lois protectionnistes du début du XXe siècle est assez révélateur. L'Etat légifère à la faveur d'intérêts particuliers, certaines lois sont quasi personnalisées : en 1900, la Ley de protección a los molinos de arroz et celle sur l'importation des machines pour le textile, dont profite principalement La Industrial de Juan Lacaze ; en 1902, l'industrie frigorifique ; en 1906, l'industrie sucrière ; en 1910, la viande préparée par la Frigorífica Uruguaya.

## **B. Modèle libéral et occupation de l'espace**

L'exemple de la fondation de villes nouvelles est un autre cas où se mêlent politiques publiques et intérêts particuliers. En fait, jusqu'à l'arrivée au pouvoir, en 1903, de José Batlle y Ordoñez et l'affirmation d'un Etat providence, la puissance publique administre, les investisseurs entreprennent. En 1853, la Loi d'ouverture des ports, d'exonération fiscale et de garantie officielle de l'intérêt des investissements des entreprises privées est promulguée. Dès lors, cette garantie laisse libre cours à toutes sortes d'initiatives et la spéculation foncière devient un puissant vecteur de développement urbain conduisant dans la plupart des cas à des situations proches du chaos (A.M. Cocchi, 1980).

"Dans tous les cas, le choix des sites, la planification et la coordination des démarches pour la consolidation matérielle d'un village ou d'une colonie, sont des activités réservées aux fondateurs. Le profil du fondateur agent de l'Etat est l'exception pendant la période libérale. Les entreprises de colonisation utilisent des ambassadeurs itinérants, agents de migration, qui font la pro-

motion de la migration auprès des Européens. (...) Les initiatives planifiées de l'époque (groupes de colonies et plans de colonisation) ont échoué, alors que les initiatives privées, individuelles, ont réussi" (P. Ligrone, 1995, p. 51).

Les entreprises de chemin de fer, afin de rentabiliser au mieux leur investissement, participent activement à l'urbanisation du pays. Au fur et à mesure que le réseau se construit, des opérations immobilières sont régulièrement associées à la création des stations. Quelques populations s'y installent, à mi-chemin entre la campagne et la ville. Des lotisseurs spéculateurs prennent le relais des compagnies du rail à la fin du XIXe siècle. Emilio Reus et Francisco Piria sont parmi les plus connus. Le premier - un quartier de Montevideo porte son nom - travaille en relation avec l'Etat et participe activement à l'urbanisation des zones périphériques de Montevideo. Le second, certainement plus polémique, contribue, grâce à ses célèbres ventes aux enchères, à l'éclatement de la ville en de multiples petites parcelles, à sa dispersion en quelque sorte (C. Altezor, H. Baracchini, 1971). Il fonde entre 1875 et 1930 une station balnéaire sur le Río de la Plata, Piriapolis - encore en vogue aujourd'hui - qu'il fait relier par voie de chemin de fer.

## 5. Centralisme d'Etat et organisation du territoire

Comme nombre de pays sud-américains, l'Uruguay possède une longue tradition centralisatrice qui conditionne les relations entre l'Etat, la société et le territoire. De la même façon que le péronisme en Argentine, le batllisme, du nom de son promoteur, est porteur de l'idée d'un Etat fort, interventionniste, principal acteur socio-économique du pays.

Les nationalisations et la création d'entreprises publiques constituent la clé de voûte du programme économique défendu par José Batlle y Ordoñez au pouvoir de 1903 à 1907 et de 1911 à 1915. Cette pratique de gouvernement se fonde sur trois principes : 1) Défendre l'intérêt national contre les entreprises étrangères qui rapatrient des capitaux produits par l'exploitation des ressources du pays ; 2) Assurer le fonctionnement correct des services publics pour qu'ils ne dépendent pas de la recherche de rentabilité liée à un mode d'exploitation privé ; 3) Substituer aux intérêts particuliers liés à l'exercice de monopole, le bénéfice commun des richesses nationales. Le projet batlliste est mis en place en deux étapes : créations des grandes entreprises publiques dans les années 1920, nationalisations (issues de la fin des concessions) des services publics à partir de 1945 et dont la majorité était aux mains de capitaux britanniques.

Avec le batllisme, l'Uruguay connaît l'avènement d'un Etat entreprenant, "escudo de los débiles" <sup>38</sup> (J. De Torres Wilson, 1984, p. 42). L'interventionnisme et l'humanitarisme pratiqué par José Batlle déterminent de manière durable les relations entre la société civile et l'Etat (J.P. Barrán, 1995d). L'Etat se dote alors d'outils de gestion et de régulation de la vie sociale, économique et financière : Banco de la República (créée en 1896, nationalisée en 1911), Banco de Seguros (1911), Banco Hipotecario del Uruguay (1912), Usinas Trasmisiones Electricas (1912), Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (1931).

La nouvelle constitution de 1917 consacre la social-démocratie en Uruguay et la séparation de l'église et de l'Etat. En permettant la participation des deux grands partis traditionnels dans les affaires locales, elle permet de consolider l'Etat et le système politique (J. Arocena, 1992). Elle offre une certaine latitude d'action aux gouvernements départementaux, ce qui ne se reproduit plus jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1996<sup>39</sup>. Sur le plan national, le vote à bulletins secrets est institué ainsi qu'un mode de scrutin à la proportionnelle. Le divorce est légal à partir de 1913 et les femmes obtiennent le droit de vote en 1932. En 1915, la loi des huit heures de travail quotidien améliore la condition ouvrière. Plus tard, dans les années vingt, des caisses de retraite sont créées. L'Uruguay est alors la "petite merveille du sud", la "tacita de Plata"<sup>40</sup>. En 1930, son équipe nationale de football remporte la première coupe du monde, organisée à Montevideo, dans un "Stade du centenaire" flambant neuf, devant 70 000 personnes.

En matière d'aménagement, les années Battle rompent avec le modèle d'un Etat libéral, abandonnant régulièrement ses prérogatives à l'initiative privée. Le pouvoir central, en contrôlant chemin de fer et télégraphe, maîtrise l'ensemble du territoire depuis Montevideo et n'a donc plus besoin d'une présence significative dans l'intérieur. Le temps des lotisseurs est révolu. L'Etat doit désormais assumer un rôle de planificateur. Cependant, le bilan batlliste<sup>41</sup> offre des paradoxes : de 1910 à 1968, 16 projets de lois de Réforme agraire sont étudiés au Parlement sans qu'aucun ne soit approuvé par les députés. La structure foncière des campagnes reste donc, au XXe siècle, la même que celle du siècle précédent et nombre de paysans vivent encore et toujours dans ces pueblitos de ratas, à la périphérie du grand domaine. Force est de constater donc que l'interventionnisme étatique a consacré deux traits majeurs de l'espace uruguayen : l'urbanité<sup>42</sup> et le radioconcentrisme, expression territoriale du centralisme politique.

La crise de 1929 marque une rupture. Pour l'historien de Torres Wilson, c'est le début de la fin du miracle uruguayen, la période 1919-1933 ayant été selon lui "el apogeo del Uruguay clásico"<sup>43</sup> (J. De Torres Wilson, 1984, p. 45). "La Tacita de Plata, la Suisse d'Amérique, l'épopée uruguayenne des coupes mondiales de football de 1930 et 1950 se transforment en autant de fantômes du passé, pour certains, en mirages, pour la plupart des Uruguayens conservateurs, en lourde charge pour l'Etat" (P. Ligrone, 1995, p. 77).

"À l'échelle du continent, la période est également celle de la fin d'un règne, écho du nouvel ordre mondial qui se dessine peu à peu depuis la fin de la première Guerre Mondiale. La crise de 1929 va mettre un terme à l'euphorie capiteuse de cette "belle époque", dont la majorité des populations laborieuses est bien sûr exclue, en désorganisant les courants commerciaux. La fin du monde libéral est aussi celle de l'hégémonie britannique. Les Etats-Unis, déjà dominants dans leur arrière-cour caraïbe, vont substituer leur prépondérance à celle du Royaume-Uni et devenir la métropole exclusive du nouvel ensemble régional. Aussi la période qui commence est-elle rythmée par les relations de l'Amérique du Nord avec les pays de la région ou, plus précisément, par les types de politiques latino-américaines que Washington met successivement en œuvre" (A. Rouquié, 1987, p. 23-24)



### III. L'URUGUAY, UNE PÉRIPHÉRIE LATINOAMÉRICAINE

La déflagration des années 1930 puis le second conflit mondial privent l'Uruguay, et d'une manière plus générale l'ensemble des pays latino-américains de leurs marchés habituels. Elle annonce la fin du modèle "transatlantique" et le recentrage de la plupart des économies régionales sur la partie Nord du continent. Pour les pays de la Plata, le coup n'est pourtant pas fatal, simplement prémonitoire. La Guerre de Corée (1950-1953) permet, pour quelque temps, la relance des exportations de viande. Pour de Torres Wilson, ce conflit "tue la crise". C'est en effet la dernière conjoncture mondiale favorable pour un Uruguay qui, dès lors, n'augmente ni ne diversifie ses exportations (J. De Torres Wilson, 1984).

#### 1. La fin du modèle "transatlantique" et le recentrage continental

À partir des années cinquante, le pays entre dans une crise durable. En effet, petit à petit, au sortir de la guerre, les Européens, à la faveur du Plan Marshall, reprennent leurs productions et les produits de l'élevage platéen ne trouvent plus aussi facilement preneur que par le passé. Le retrait des intérêts britanniques dans la région au profit des nord-Américains constitue un handicap. En raison de "profils agricoles communs", l'économie uruguayenne n'est plus aussi complémentaire avec ses partenaires américains qu'elle ne l'était vis-à-vis de l'Angleterre du début du siècle.

Les termes de l'échange peu à peu se déséquilibrent, plongeant l'Uruguay dans la masse des pays en voie de développement. L'échec des réformes agraires, évoqué précédemment, témoigne d'un secteur agricole qui n'a pas su se moderniser, "marqué par la grande propriété improductive" et "dominé par la figure du latifundista ou du terateniente, le grand propriétaire terrien exploitant de façon extensive des terres lui rapportant de substantiels revenus. Jusqu'aux années soixante, les gouvernements latino-américains oublièrent les vieilles structures agraires, se montrant plutôt obsédés par le développement industriel" (O. Dabène, 1997, p. 85).

Les politiques de relance préconisées par la CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique latine), au lendemain de la deuxième guerre mondiale alors dirigée par un ancien haut fonctionnaire de la Banque centrale argentine, Raúl Prebisch, favorisent la construction de grands équipements. L'économiste, inspiré par les idées de Keynes, prône en effet l'interventionnisme d'un Etat qui doit planifier le développement (H. Guillen Romo, 1994). En 1945, le barrage hydroélectrique Rincón del Bonete est construit sur le Río Negro, celui de la Baygorría est édifié en 1960<sup>44</sup>. Ces réalisations dans le domaine de l'énergie s'accompagnent d'autres investissements publics, notamment dans le secteur des transports. C'est dans les années cinquante, nous le verrons plus loin, que les ports du Río Uruguay sont équipés en outils de manutention des grains : silos, bandes roulantes et autres élévateurs.

Ces équipements s'inscrivent largement dans la théorie des pôles de développement formulés par la CEPAL dans les années soixante. C'est dans la Charte de Punta del Este signé en 1961 que les premiers plans de développement sectoriel apparaissent. Toutefois ces plans se résument trop souvent à des "déconcentrations concentrées". Si les alentours de la petite ville de Bella Unión se transforment alors en une zone agricole d'excellence, autour notamment de la canne à sucre, mais aussi de la vigne et du maraîchage, ce sont les capitales départementales, comme Artigas ou Paysandú qui accueillent les industries agroalimentaires.

Dans le cadre de la coopération interrégionale encouragée par les grands organismes supra étatiques - BID, OEA, PNUD, CEPAL -, de nombreux projets d'infrastructures de transport sont envisagés pour tenter de dynamiser un marché intérieur trop restreint. Le Rapport du Río de la Plata est publié en 1969. Il comprend une liste de 86 propositions visant une meilleure mise à profit des ressources hydrologiques du bassin de la Plata et une rationalisation des efforts à travers une collaboration accrue des pays riverains : Argentine, Brésil, Bolivie, Paraguay, Uruguay (R. Prats, 1980). Ainsi, sont envisagées les constructions d'un barrage hydroélectrique sur le Río Uruguay, ainsi que de ponts internationaux - entre les villes de Paysandú (Uruguay) et de Colón (Argentine), entre Fray Bentos (Uruguay) et Puerto Unzué (Argentine) entre La Plata (Argentine) et Colonia (Uruguay) -, et pour le seul Uruguay, des routes transversales n° 26, n° 6 et n° 14. "C'est la dernière période de forte intervention de l'Etat sur les infrastructures. Le financement se réalise en fonction de l'endettement extérieur étant donné l'incapacité endogène de l'Etat" (P. Ligrone, 1995, p. 80).

En fait, depuis les années cinquante, deux courants de pensée économique s'affrontent dans le sous-continent : d'un côté les "Cépaliens" latino-américains et le courant structuraliste, de l'autre, l'école de Chicago d'inspiration libérale dont Milton Friedmann, initiateur du courant monétariste, est le chef de file. Ces divergences de points de vue sont le corollaire "académique" de la politique de containment que mettent en place les Etats-Unis au fur et à mesure que résonne, en Amérique latine, l'écho de la révolution cubaine (1959). L'échec des tentatives de relance économique par le modèle de développement "tourné vers l'intérieur" conduit, au début des années soixante-dix, au retour de "l'orthodoxie" et aux pratiques libérales que prônent les "Chicago boys" <sup>45</sup>. Cependant, si celles-ci s'étaient appliquées jusqu'ici dans le cadre de procédures démocratiques, les politiques monétaristes post-soixante dix sont mises en place un peu partout dans le continent via des régimes militaires. "Ceux-ci sont chargés d'imposer la discipline aux travailleurs et contrôlent le contexte politique et économique afin de permettre l'application d'une stratégie cohérente de stabilisation. Ainsi, l'autoritarisme surgit comme une condition nécessaire au succès des politiques orthodoxes" (H. Guillen Romo, 1994, p. 914) (encadré n° 11).

Outre la réforme constitutionnelle que les militaires mettent en place pour une "démocratie limitée et surveillée", le modèle de développement appliqué durant les années soixante-dix est largement inspiré des thèses monétaristes via le FMI. La libéralisation de

## Encadré 11 : Le contexte politique uruguayen (1962-1973)

Le contexte de crise dans lequel s'inscrit durablement l'Uruguay à partir des années cinquante a permis l'émergence des partis de Gauche, discrets depuis l'après-guerre. En 1962, les syndicats des différentes corporations se fédèrent au sein du Congreso Nacional de los Trabajadores, le CNT. Les dévaluations successives diminuent considérablement le pouvoir d'achat et les conditions de vie se détériorent. La réforme monétaire engagée par le parti Blanco, de retour au pouvoir (1959-1963, 1963-1967) après 93 ans d'absence ne profite qu'aux grands propriétaires dont les capitaux s'orientent vers des placements spéculatifs, sur place ou à l'étranger (P. Ligrone, 1995). Les écarts se creusent donc entre une classe moyenne désillusionnée et qui tend à se paupériser et une classe de plus en plus ténue de grands propriétaires aux postes clés de l'état et manœuvrant pour leur propre compte. Incapable de se réformer et ouvert à toute forme de clientélisme, l'Etat n'a plus la confiance d'une grande partie de la société. Les revendications sociales se font plus pressantes. En 1950, les petits exploitants se structurent et constituent la Liga Federal de Acción Ruralista. À travers de la voix de Radio Rural, ils militent pour une plus grande stabilité des prix agricoles et l'union des "hommes des champs" sans distinction de couleur politique (J. De Torres Wilson, 1984). Depuis 1908, aucun recensement n'a été effectué, ce qui témoigne de la démarche empirique de la plupart des politiques engagées depuis près d'un demi-siècle, notamment dans le secteur primaire. Le recensement exhaustif établi en 1963 sous la direction de la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) - créée en 1959 par Enrique Iglesias, actuel directeur de la BID - ne dresse qu'un triste constat, celui d'une économie à la dérive et du "estancamiento demográfico de un país que empazaba a perder la fe en sí mismo" <sup>46</sup> (J. De Torres Wilson, 1984, p. 62). En 1962, le parti Communiste formé avec d'autres groupuscules de Gauche et d'extrême gauche le Frente Izquierda de Liberación, le F.I.D.E.L. Dans le même temps, les Socialistes se rapprochent de certains secteurs du parti Blanco pour constituer l'Unión Popular. L'échec de celle-ci aux élections de la même année ouvre la voie au mouvement guerrillero uruguayen, le Movimiento de Liberación Nacional, les fameux Tupamaros, dont les premières actions commencent en 1963.

En 1967, le parti Colorado revient au pouvoir. Le nouveau gouvernement, "incapable de juguler l'inflation de mettre fin à la dégradation des conditions de vie, doit faire face à une considérable activité revendicative" (M. Lemoine, 1997, p. 379). Ce sont les années qui consacrent l'ascension politique de Jorge Pacheco Areco devenu Président après la mort subite du Général Gestido porteur alors des espoirs de tout un peuple. Areco, un ancien boxeur proche des forces armées, commence dès 1967 à organiser l'action répressive de l'état. En 1971, des pouvoirs militaires sont en place en Argentine et au Brésil. Aux élections de 1971, le Frente Amplio s'est constitué, rassemblant l'essentiel des forces progressistes : Parti communiste, socialiste, démocrate-chrétien et quelques membres des Partis Blanco et Colorado. Malgré l'union, Bordaberry du Parti Colorado est élu président. Les forces armées, chargées de mettre un terme aux actions "terroristes" des "forces révolutionnaires", s'emparent du pouvoir le 27 juin 1973.

Source : J. Torres Wilson, 1984 ; M. Lemoine, 1997.

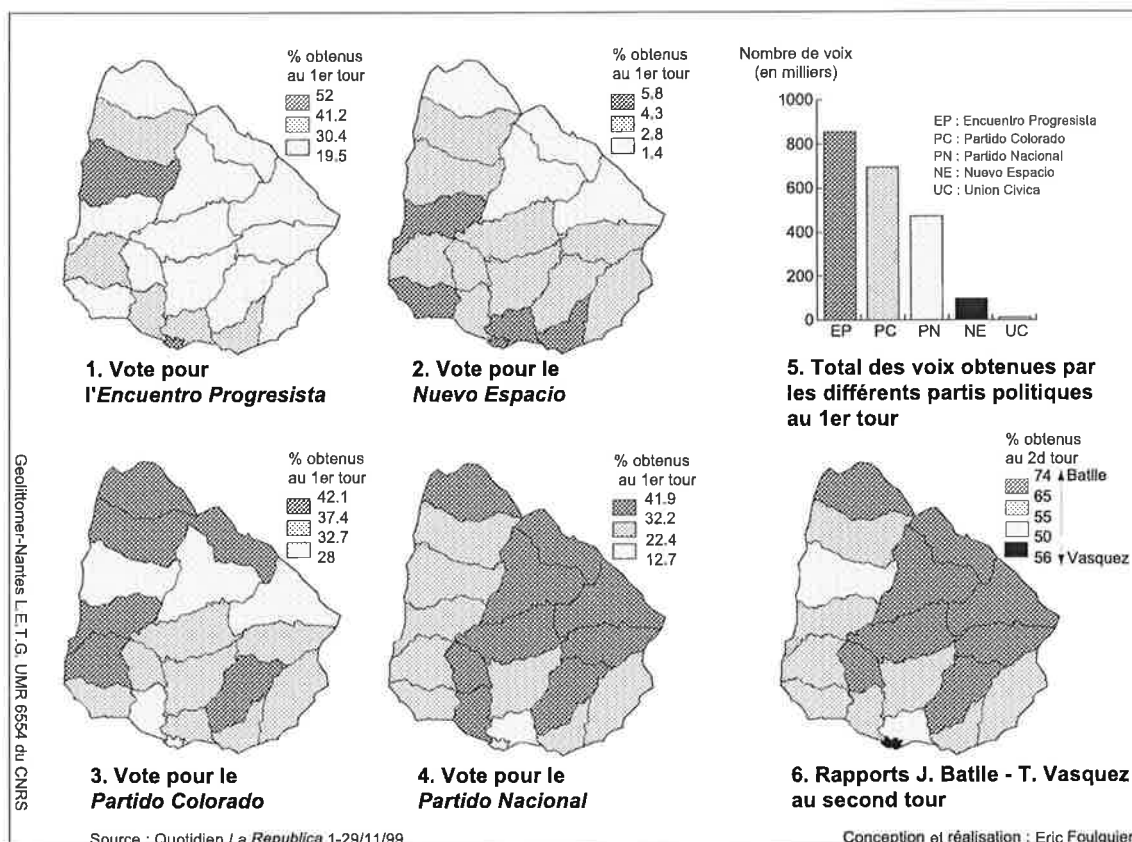
l'économie est de mise et l'Etat s'endette pour financer des budgets de fonctionnement plutôt que des infrastructures ou des projets industriels. Seul le Brésil échappe quelque peu à la règle (M. Lemoine, 1997). Au sortir de la dictature, l'Uruguay totalise une dette de 5,5 milliards de dollars<sup>47</sup>. Quelques grands projets ont toutefois été réalisés durant la période : 1976 et 1978 constructions des ponts binationaux Fray Bentos-Puerto Unzué et Paysandú-Colón sur le Río Uruguay ; 1979, interconnexion électrique avec les pays voisins ; 1981, barrage de Rincón de Palmar sur le Río Negro ; 1983, barrage hydro-électrique de Salto Grande sur le Río Uruguay. Cependant, d'un point de vue général, le pays a opéré une mutation. Abandonnant une agriculture à son traditionalisme, le pays s'est tourné vers les activités de services. Montevideo est devenue une place financière orientée vers des placements spéculatifs et, selon certains, vers le blanchiment de l'argent "sale". Dans le même temps, Punta del Este s'est affirmée comme une station touristique de premier ordre sur le continent et de renommée mondiale.

Dans un contexte régional de détente - fin des dictatures boliviennes et argentines en octobre 1982 et décembre 1983 - des élections sont organisées le 25 novembre 1984. Julio María Sanguinetti du parti Colorado est élu à la tête d'une coalition de droite. Après une consultation populaire par référendum, une loi d'amnistie des crimes

commis durant les années noires du pays est adoptée en décembre 1986. L'Uruguay connaît alors l'alternance et, aux élections suivantes, en 1989, c'est Luis Alberto Lacalle, du parti Blanco, qui prend la Présidence. Un vaste programme de privatisation, dans le cadre d'une politique d'inspiration libérale, est mis en place. Cinq des trente-deux articles de la loi sont toutefois rejetés par référendum en 1992. Le fait marquant de la période, outre l'inscription de l'Uruguay, à partir de 1991, dans le processus d'intégration régionale lancé par l'Argentine et le Brésil (Mercosur), reste l'arrivée aux affaires du Frente Amplio dont le chef de file, Tabaré Vasquez, emporte la Mairie de Montevideo aux élections municipales de 1991 et devient ainsi le second personnage politique du pays. Il illustre la forte résistance des milieux urbains face au projet libéral exprimé par les partis conservateurs solidement implantés dans les campagnes. Depuis, si la capitale est restée solidement ancrée à Gauche - Mario Arana prend la suite de Vasquez avec plus de 60 % des voix -, la Présidence est repassée aux mains des Colorados, de tendance batlliste : Julio Maria Sanguinetti entre 1994 et 1999 ; Jorge Batlle ensuite (élu face à Tabaré Vasquez, avec 54 % des voix à l'échelle nationale). Le fait que Vasquez se retrouve pour la deuxième fois consécutive au second tour des élections présidentielles témoigne de la montée en puissance de la gauche uruguayenne au cours de la dernière décennie.

"La géographie des comportements électoraux est un moyen commode, dans une démocratie, de mettre en évidence des comportements d'origine culturelle. Les votes expriment évidemment des réactions immédiates à des

Figure 29 : Carte électorale de l'Uruguay en 1999



conjonctures, mais ils obéissent aussi à des motivations profondes qui reflètent les caractères des individus et les mentalités des groupes" (F. Durand-Dastès, 1997, p. 126)

D'un point de vue politique, si l'Uruguay semble avoir rompu avec un fonctionnement traditionnel de la démocratie, basé sur le bipartisme, l'opposition Montevideo-Interior est toujours de rigueur (figure n° 29), l'affrontement idéologique demeurant celui d'une vision plus libérale du développement chez les partisans Blancos et Colorados<sup>48</sup> face à une conception franchement "étatiste" dans les rangs du bloc "progressiste".

## 2. La permanence du modèle centre/périphérie

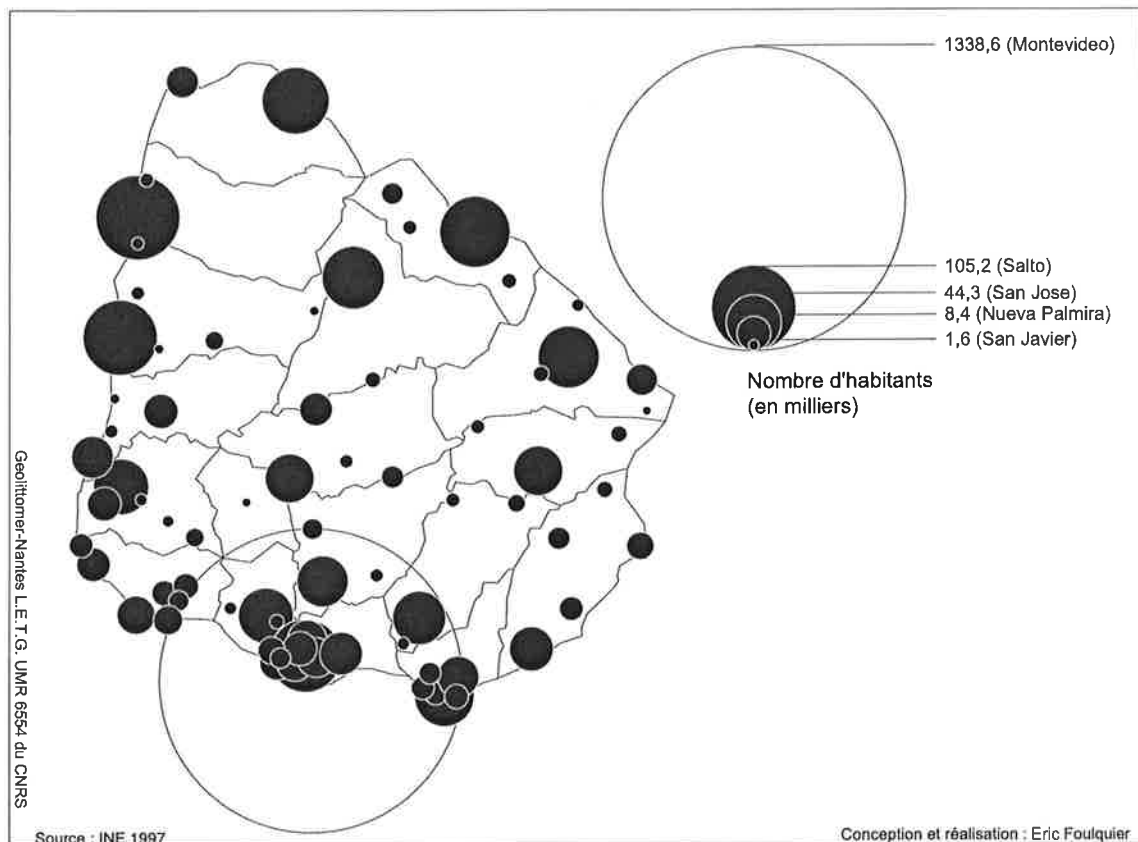
La première difficulté pour rendre compte de l'organisation spatiale des activités en Uruguay reste l'énorme concentration des moyens sur un seul point du territoire. Cette "macrocéphalie des énergies" pose le problème de sa cartographie. En effet, on oppose régulièrement dans la littérature géographique un Uruguay utile, montevidéen, plus largement méridional, au désert vert que constitue l'Interior. Or, si effectivement la plupart des indicateurs témoignent de ce déséquilibre, nous voulons démontrer qu'au-delà de la macrocéphalie de la capitale, l'Uruguay présente un certain nombre de contrastes.

Trois grands faits caractérisent l'Uruguay d'aujourd'hui. C'est un "pays-ville", marqué par un taux d'urbanisation d'un peu plus de 90 %. Sa richesse en termes de valeurs ajoutées, exprimée par un PIB d'environ 20 milliards de dollars, s'appuie notablement sur les activités de services. Le commerce extérieur du pays s'articule autour de l'exportation des produits de l'agro-industrie et l'importation de biens intermédiaires.

L'hyper urbanisation des pays sud-américains est un fait bien connu. Seuls, quelques pays andins, le Paraguay et deux des trois Guyanes échappent à la règle (cf. figure n°3). En compagnie de l'Argentine et du Venezuela, l'Uruguay fait partie des pays dont les taux d'urbanisation sont les plus importants du sous-continent. Comme partout ailleurs, à l'exception sans doute du Brésil, l'Uruguay est dominé par une capitale dont la macrocéphalie traduit l'hégémonie sur le reste du réseau urbain. Paysandú, Salto et Rivera, avec environ une centaine de milliers d'habitants chacune, constituent de bien modestes centres secondaires à l'échelle de l'Amérique latine mais demeurent néanmoins des capitales départementales qu'il faut distinguer d'une trame urbaine uruguayenne marquée pour l'essentiel par des villes de 10 000 à 50 000 habitants (figure n° 30).

Comme dans bon nombre d'agglomérations latino-américaines, la croissance des bourgs uruguayens est moins liée à des dynamiques internes qu'aux mouvements d'exode rural. Construite le long des axes de communication, la ville uruguayenne, en dehors de Montevideo, est une ville relais, fonction dérivée de son ancienne vocation stratégique du temps de la colonie. Centre de consommation ou lieu d'exportation, la ville draine le territoire. Dès lors, et compte tenu de l'étroitesse du territoire national, c'est

Figure n° 30 : Villes et peuplement en Uruguay en 1996



davantage sur les pourtours que dans le centre du pays que certaines concentrations urbaines peuvent avoir lieu. La ville peut alors être qualifiée de frontalière, portuaire, historique et/ou touristique, rarement industrielle.

Le dynamisme de la petite localité de Chuy tient dans l'interaction de deux phénomènes : proximité et contraste. Proche des zones de villégiature de la côte atlantique, Chuy attire jusqu'à elle de nombreux touristes en quête de bonnes affaires. Le contraste monétaire existant entre un Brésil instable et un Uruguay relativement cher a favorisé l'émergence d'un bourg champignon, d'une ville-rue, où les nombreuses boutiques de duty free ont fini par transformer la localité en une Andorre Uruguayo-Brésilienne. Autre ville frontière, Fray Bentos, autre cas de figure. Ici la proximité par route est celle de Buenos Aires et d'une manière générale de la province argentine d'Entre Ríos. L'absence de plages dans les environs, à l'exception de la rive uruguayenne, et le contraste de niveau de vie engendre un flux de touristes tout à fait notable dans la ville du "célèbre" Frigorífico Anglo<sup>49</sup>. Un peu plus au sud, au lieu-dit de Las Cañas, s'est développée une petite cité balnéaire, accueillant plus de 15 000 personnes à la belle saison. Le même processus, certainement dans une forme plus exacerbée, s'opère à Carmelo où le port de plaisance se remplit chaque année d'embarcations argentines sorties des "ports secs" du Delta del Tigre.

Le cas des ports de commerce est un peu différent. Le grossissement urbain y tient plus de l'héritage que de l'actuel dynamisme de l'organisme portuaire. Nueva Palmira

demeure une petite bourgade en dépit de la vigueur de son développement maritime. Il est peut-être trop tôt pour en juger. En revanche, Paysandú et Salto restent les deux plus grandes villes du pays derrière Montevideo alors que l'activité portuaire tente de survivre à Paysandú et qu'elle s'est éteinte à Salto, qui n'est d'ailleurs plus considérée comme un port. La polarisation urbaine s'opère à la faveur d'une tradition industrielle née d'un arrière-pays producteur de matière première d'origine agricole et, en d'autres temps, d'une absence de liaison routière compétitive entre les points névralgiques du pays. L'avènement de la route entraîna ici le déclin du cabotage fluvial le long du Rio Uruguay et celui de l'activité portuaire, en des lieux où pourtant celle-ci fut importante.

Hormis Montevideo, sur laquelle nous reviendrons bien sûr plus longuement, et Paysandú et Salto que nous venons d'évoquer, la ville uruguayenne est, comme nous le disions précédemment, rarement industrielle ou alors très modestement. Nous pourrions dresser la liste des activités productrices présentes à Rivera, Tacaruembo ou Melo. Mais ici, l'urbanisation y est plus le fait d'un éloignement de l'attraction montévidéenne que d'un réel développement industriel, l'équipement en termes de services départementaux restant sans doute l'élément déterminant. Certes, quelques industries agroalimentaires se sont fixées à Artigas, qui bénéficia de la proximité de Bella Unión, déclarée pôle de développement agricole dans les années soixante-dix. Mais dans la plupart des villes, c'est la mono activité qui prédomine et peu de cités de l'intérieur possèdent un rayonnement international. Il faut alors se rendre sur le littoral sud pour rencontrer des cas où la juxtaposition dans un espace restreint de quelques petites villes traduit l'existence de conurbations dont les horizons dépassent largement celui du territoire national.

Ces articulations dessinent des micro régions dont la dynamique s'organise autour d'une filière : un tourisme de fin de semaine et un tissu industriel local pour le triangle Colonia-Nueva Helvecia-Juan Lacaze ; un tourisme de saison et de luxe pour Maldonado-Piriapolis-Punta del Este. Elles sont autant de satellites de la grande ville, que ce soit Buenos Aires ou Montevideo, elle-même en orbite de la première.

En 1995, Colonia est intégrée à la liste du patrimoine mondial de l'humanité. Plus d'un million et demi de personnes utilisent annuellement le service de liaison rapide par ferry en direction ou en provenance de Buenos Aires. Nueva Helvecia, Colonia Valdense et Rosario forment un triangle industriel au cœur d'un bassin laitier relativement puissant. L'activité secondaire, via la Fábrica Nacional de Papel (FANAPEL) et la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), assure la présence de quelques points forts dans l'espace urbain de Juan Lacaze.

À l'est de Montevideo, le changement radical de paysage traduit l'existence d'une toute autre dynamique. De renommée internationale, le triangle Maldonado-Piriapolis-Punta del Este constitue la conurbation littorale la plus en vue du pays, voire même de la région. Au-delà, il n'y a guère que Mar del Plata en Argentine ou Florianópolis au Brésil pour rivaliser avec une telle offre de tourisme balnéaire. Les tours et les villas résidentielles haut de gamme, les hôtels de luxe et leur casino, le port de plaisance et son prestigieux Yachting Club, font de "Punta" un peu plus qu'une simple station de villégiature.

giature estivale pour gens aisés. Une course autour du monde, la Withbread, y marque une étape, des conférences internationales s'y tiennent et des traités y sont signés, des affaires s'y font, des condamnés de justice y trouvent l'absence d'accords d'extradition. L'Uruguay prend à Punta del Este une autre dimension.

À partir de ce rapide tour des horizons urbains uruguayens, une première typologie peut être dessinée, plus intuitive que définitive. Au-delà des deux axes centraux, Flores-Durazno-Tacaruembo et Minas-Trenta y Tres-Melo, qui ponctuent le vide intérieur, s'étendent les domaines périphériques. Dans une organisation d'ensemble méridienne, seule Tacuarembó semble être en mesure d'assurer une liaison latitudinale. Sur les bordures uruguayennes, là où la frontière demeure l'élément structurant, le vide atlantique laisse déjà apparaître l'existence d'une marge. Le contact brésilien est assuré par les capitales départementales, Artigas et Rivera, mais également par les bourgs frontaliers, Río Branco et Chuy. À l'Ouest, une grappe urbano-portuaire s'est depuis longtemps accrochée à la rive du Río Uruguay. La taille des "grains" augmente à mesure que l'on s'éloigne de Montevideo : Nueva Palmira (9 500 hab.), Mercedes (13 000 hab.), Fray Bentos (22 500 hab.), Paysandú (84 000 hab.), Salto (93 500 hab.) (cf. figure n° 30). Deux concentrations triangulaires, dont les origines et les fonctions ne sont pas forcément similaires, se trouvent en orbite de la capitale et caractérisent l'extension platéenne de l'Uruguay : Colonia/Nueva Helvecia/Juan Lacaze au couchant, Piriapolis/Maldonado/Punta del Este au levant.

### 3. Le bénéfice de la frontière

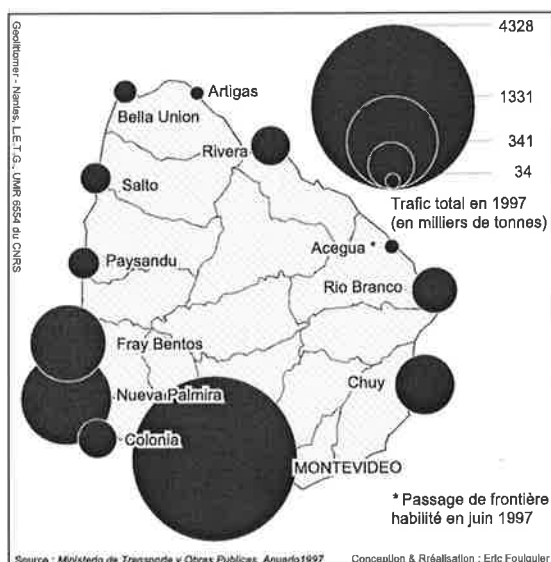
La situation périphérique de la plupart de ces villes offre le bénéfice de la frontière. Le contact est argentin au sud et à l'ouest, océanique à l'est, brésilien sur toute la frange nord-est du pays. Colonia, Montevideo, Piriapolis et Punta del Este sont des portes d'entrée maritimes ouvertes sur le Río de la Plata et la mégapole de Buenos Aires. Les ponts jetés sur le Río Uruguay à partir de Fray Bentos, de Paysandú puis de Salto assurent une continuité terrestre avec la Mésopotamie argentine à un Uruguay quasi insulaire, dans la mesure où le territoire est largement circonscrit par les eaux, fluviales, estuariennes, océanes. La petite taille du pays explique que partout où l'on se trouve la frontière soit proche.

L'effet de frontière se manifeste par les flux de personnes, bien plus que par les flux de marchandises, l'Uruguay n'est pas une plate-forme de transit des marchandises. On le retrouve également dans l'aspect paysager. L'originalité frontalière tient autant dans la qualité des paysages que dans les contrastes de niveau de vie avec les voisins argentins et brésiliens. Ceci ajouté à la faiblesse des distances qui séparent l'Uruguay des grands foyers de population argentins conduit à faire de ce pays un lieu d'autant plus attractif qu'il est rapidement accessible. Cette forme de convergence mène cependant à une situation de forte dépendance vis-à-vis d'acteurs étrangers et à la persistance de déséquilibres dans l'organisation du territoire uruguayen.



En termes de trafics annuels, ce sont, en 1997, un peu plus de 8 millions de tonnes qui franchissent, dans l'un ou l'autre sens et tous modes de transport confondus, les frontières du pays. Douze postes de douanes se répartissent l'ensemble des flux (cf. figure n° 31). En ce qui concerne les flux de voyageurs, Colonia, Montevideo - et sans doute

**Figure n° 31 : Les échanges aux postes de douane uruguayen en 1997**



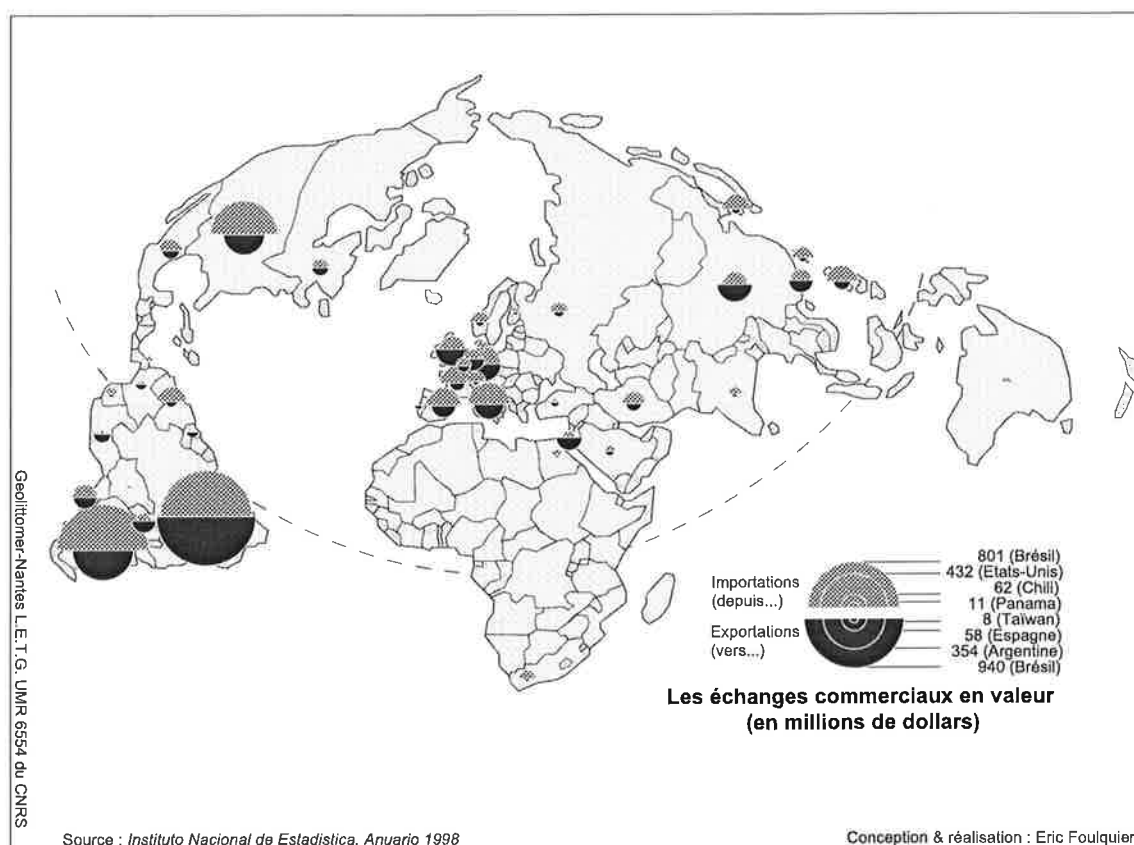
dans les années à venir Piriapolis et Punta del Este - sont les portes privilégiées en ce qui concerne les trafics par voie d'eau. Du point de vue du contact strictement terrestre, Fray Bentos est de loin le point de passage le plus prisé, du fait de sa plus grande proximité de Buenos Aires.

Ces échanges structurent en partie la périphérie urbaine de l'Uruguay. Gares, ports et services associés y consolident le tissu économique. Une zone franche est régulièrement associée à la ville frontière, les plus dynamiques se trouvent dans la moitié méridionale du pays et plus précisément dans le quart sud-ouest. En effet, ici, les modes de transport se conjuguent : le train, la route et le fleuve à Montevideo et à Fray Bentos ; la route et le fleuve, à Colonia et à Nueva Palmira. Cette concentration de réseaux, pour des raisons diverses - l'absence ou les déficiences des réseaux fluviaux et ferrés -, ne se retrouve pas ailleurs où la route domine largement les autres modes de transport. La proximité de Buenos Aires, et les traditionnels liens économiques qui unissent les deux pays jouent en la faveur d'une concentration des trafics dans cet espace. Cependant, le Brésil étant le premier partenaire commercial de l'Uruguay, force est de constater qu'une grande partie des trafics à destination des centres brésiliens s'effectue via le port de Montevideo plutôt que par la frontière du Nord-Est.

Avec 63 % de ses échanges réalisés par voie maritime, l'Uruguay entretient une certaine dépendance vis-à-vis du domaine océanique. Sa situation périphérique, à l'échelle du globe, l'y oblige. Certes, la proximité et la puissance de ses voisins expliquent les rela-

tions privilégiées que l'ex-Banda Oriental possède avec l'Argentine et le Brésil. Cependant, la carte de ses principaux partenaires commerciaux démontre que l'Uruguay n'échappe en rien à l'organisation tripolaire du monde marchand (cf. figure n° 32). L'Union Européenne, l'Amérique du Nord et l'Asie sont les régions du monde où

**Figure n° 32 : Les partenaires commerciaux de l'Uruguay à la fin des années 1990**

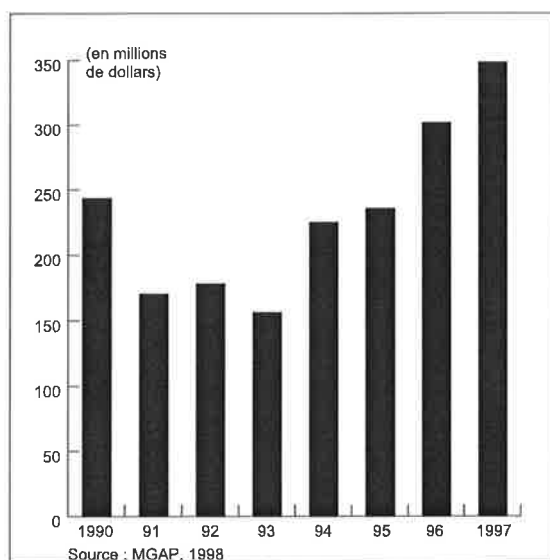


l'Uruguay trouve l'essentiel de ses fournisseurs et de ses clients. Il est toutefois à noter que le Moyen-Orient, dans ce panorama, possède dans ces échanges un poids non négligeable. La région offre un débouché intéressant à l'Uruguay, qui exporte du riz en Iran, des animaux vivants dans les pays de la péninsule arabique.

Le déficit de la balance commerciale, d'un peu moins d'un milliard de dollars, traduit le déséquilibre des termes de l'échange (figure n° 34). Après des années de "développementisme", l'Uruguay reste un pays agro-exportateur et importateur de biens manufacturés. Les productions dites traditionnelles représentent presque deux tiers des exportations, parmi lesquelles les viandes, les céréales, les cuirs et la laine constituent l'essentiel des expéditions. Déclaré libre de fièvre aphteuse<sup>50</sup> en 1995, l'Uruguay a vu ses ventes de viande dopées ces dernières années, jusqu'à la déclaration en 2000 de nouveaux foyers infectieux dans le nord du pays, liés peut-être à des malveillances dans les opérations de contrôles sanitaires effectués à la frontière uruguayo-brésilienne (figure n° 33).

Au chapitre des entrées, outre les biens de consommation, ce sont les biens intermé-

Figure n° 33 : La croissance récente des ventes de viande en Uruguay

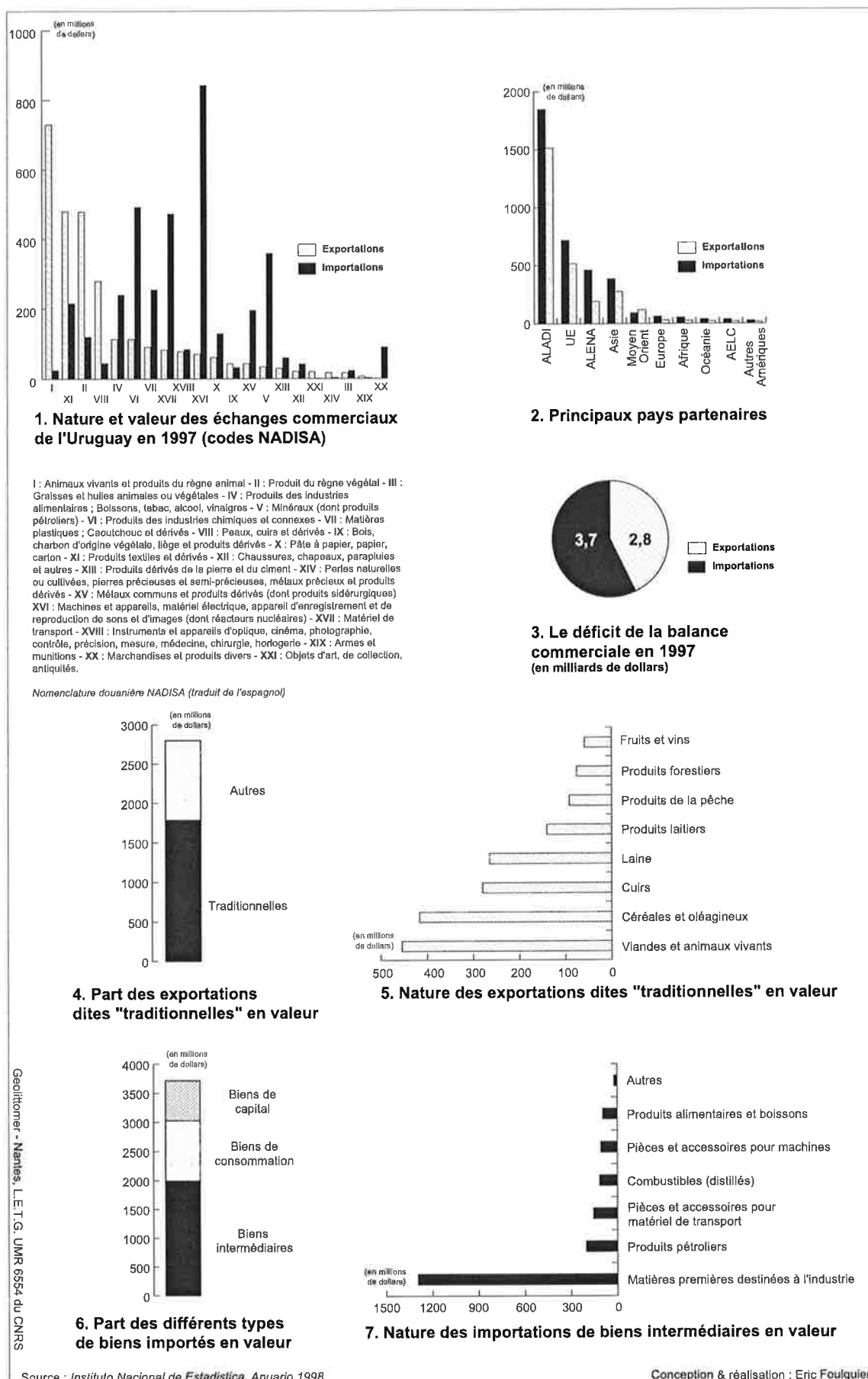


diaires qui attirent notre attention, ils constituent près de 50 % des déchargements. Ils sont destinés aux usines de montage, aux fabriques de produits finis, pour la plupart situées dans des zones franches. La facture pétrolière est évidemment lourde pour ce pays non-producteur, mais ses ressources hydrologiques associées à la construction de barrages hydroélectriques assurent 60 % de la couverture énergétique.

Bien que l'Uruguay demeure un pays agro-exportateur, son économie repose aujourd'hui largement sur le tertiaire et les activités de service. Le Produit Intérieur Brut, tel que le calcule l'OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), se décompose selon cinq grands secteurs d'activités : l'industrie, l'agriculture et la pêche, le commerce et le tourisme, la construction et les transports, enfin les services. Sous ce titre générique, sont rassemblées les richesses créées par les établissements financiers, les assurances, la gestion immobilière, la prestation de services aux entreprises et aux particuliers. L'ensemble participe pour près de 50 % du PIB national. L'instauration du secret bancaire dans les années soixante consacre Montevideo, centre financier régional. L'Uruguay devient le refuge de placements spéculatifs et immobiliers. Durant la dictature, la capitale uruguayenne connaît un "boom" de la construction. Dans la vieille ville, la politique d'éradication des logements insalubres conduit à l'expulsion des ménages les plus modestes et à la destruction des bâtiments les plus vétustes. Ils sont remplacés par des édifices modernes, lesquels accueillent pour la plupart des banques et autres activités tertiaires. Ce développement spectaculaire du tertiaire déborde rapidement le carcan étroit de l'ancienne ville ceinte de murailles. Dans les années 1980, l'axe central de Montevideo, l'avenue 18 de Julio est progressivement conquis par l'installation massive d'organismes bancaires, étrangers le plus souvent. Plus récemment, quelques magasins de luxe et de restauration rapide, souvent nord-américains, sont venus remettre en cause le "règne" des banques sur le centre-ville.

Echo des mutations économiques nationales, le paysage urbain enregistre les pulsations du pays. La multiplication des vendeurs ambulants, des cireurs de chaussures et du

Figure n° 34 : Les indicateurs du commerce extérieur de l'Uruguay



commerce du sexe dans la rue montévidéenne, nous rappelle enfin que la part du secteur informel dans l'activité nationale n'est pas négligeable, même si celle-ci reste bien évidemment difficile à évaluer. En 1999, on estime que 20 % des emplois en ville doivent être considérés comme précaires, c'est-à-dire liés à des entreprises non-enregistrées dans les chambres de commerce et d'industrie (*El País*, 15/1/01). Selon les propos de bon nombre de nos interlocuteurs sur le terrain et les énumérations de faits divers dans les colonnes des journaux, la violence, la prostitution et les trafics en tout genre apparaissent en constante augmentation depuis le début des années 1990, dans un pays réputé le "plus sûr d'Amérique latine" et le moins soumis à la délinquance.

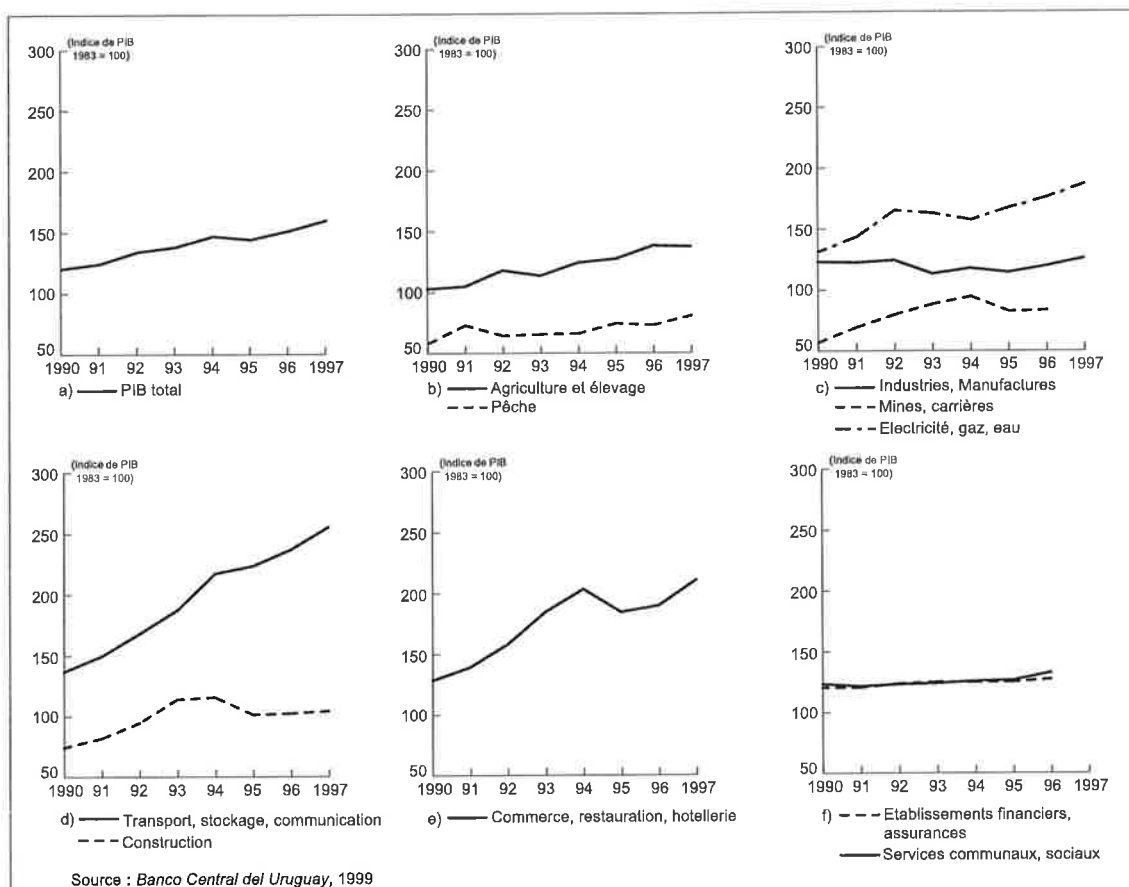
#### 4. Du poids actuel de la prairie

Alors que l'agriculture produit l'essentiel des exportations, le secteur ne participe que pour 10 % de la valeur ajoutée créée dans le pays chaque année. Cependant, cet état de fait ne doit pas sous-entendre une participation modeste du secteur primaire dans l'activité globale du pays. Il est bien évident que les retombées de l'activité agricole se mesurent également en termes de transport et d'industries de transformation. Si l'agriculture et la pêche n'occupent qu'une faible part de la population active, les banques et autres activités financières ne doivent pas être perçues, en dépit de leur participation au PIB, comme une source importante d'emplois, 11 000 personnes en 1996. Ce sont les services communaux et sociaux qui occupent le plus grand nombre de la population, soit 36,4 %, du million et demi d'Uruguayens au travail. Il est vrai que l'on recense plus de 248 000 fonctionnaires dans un pays parfois surnommé la "Suède du sud", tant pour la relative bonne qualité de sa couverture sociale que pour l'attachement de la population aux services de l'Etat.

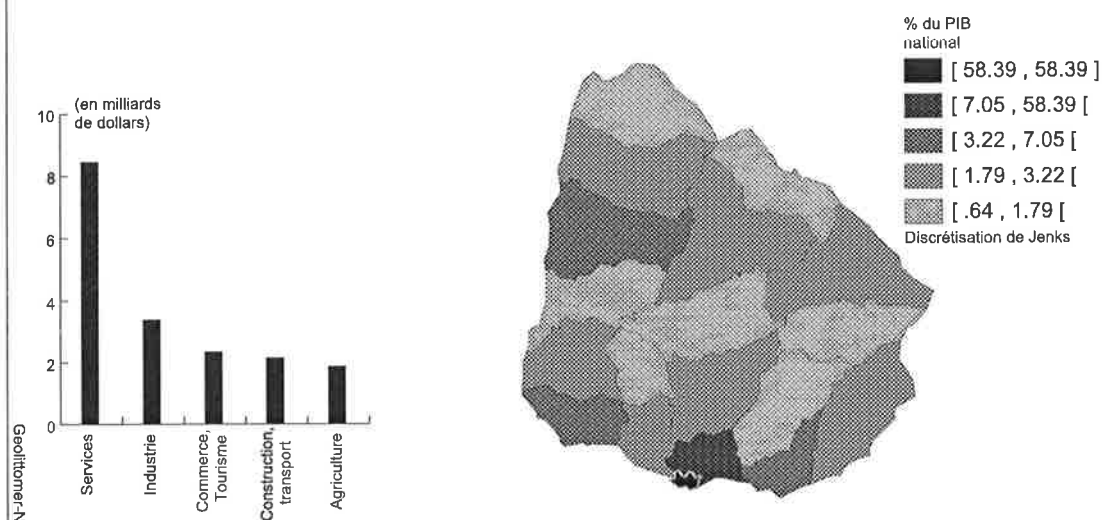
Comme la plupart des pays sud-américains, l'Uruguay a connu une croissance de son PIB durant les années quatre-vingt-dix : + 11 % entre 1994 et 1997 à prix constants, + 3,5 % par an sur la période 1986-1996. Les secteurs ayant eu les croissances les plus remarquables sont ceux des transports et des communications, du commerce, de l'hôtellerie et du tourisme. Bien sûr, l'Uruguay a subi les soubresauts de la conjoncture mondiale de ces dernières années - effet Tequila et crise asiatique - ainsi, toutes les courbes d'évolution du PIB par branche d'activité marquent un temps d'arrêt en 1994, exception faite du secteur primaire. En revanche, à partir de 1995 et de l'entrée en vigueur du Mercosur, Mercado Común del Sur, tous les secteurs enregistrent des croissances sensibles.

En abordant la question de la répartition de ces productions de richesses sur l'ensemble du territoire national, nous insisterons une fois de plus sur la macrocéphalie montévidéenne. La capitale concentre en effet plus de 66 % du PIB en 1997 et 48 % des actifs. Si l'on tient compte de la dissymétrie de la distribution statistique du PIB selon les départements, l'examen et la cartographie de ces données laissent apparaître quelques nuances à la dualité Montevideo-Interior (cf. figure n° 35-3). Les départements du Rio Negro, de Flores, Durazno, Lavalleja et Treinta y Tres, constituent une première zone de

Figure n° 35 : La construction du PIB en Uruguay à la fin des années 1990



### 1. Evolution du PIB en indice entre 1990 et 1997 selon les différentes branches d'activités



Source : Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 1997

Source : OPP, 1997

### 2. La construction du PIB national par les différentes branches d'activité en 1996

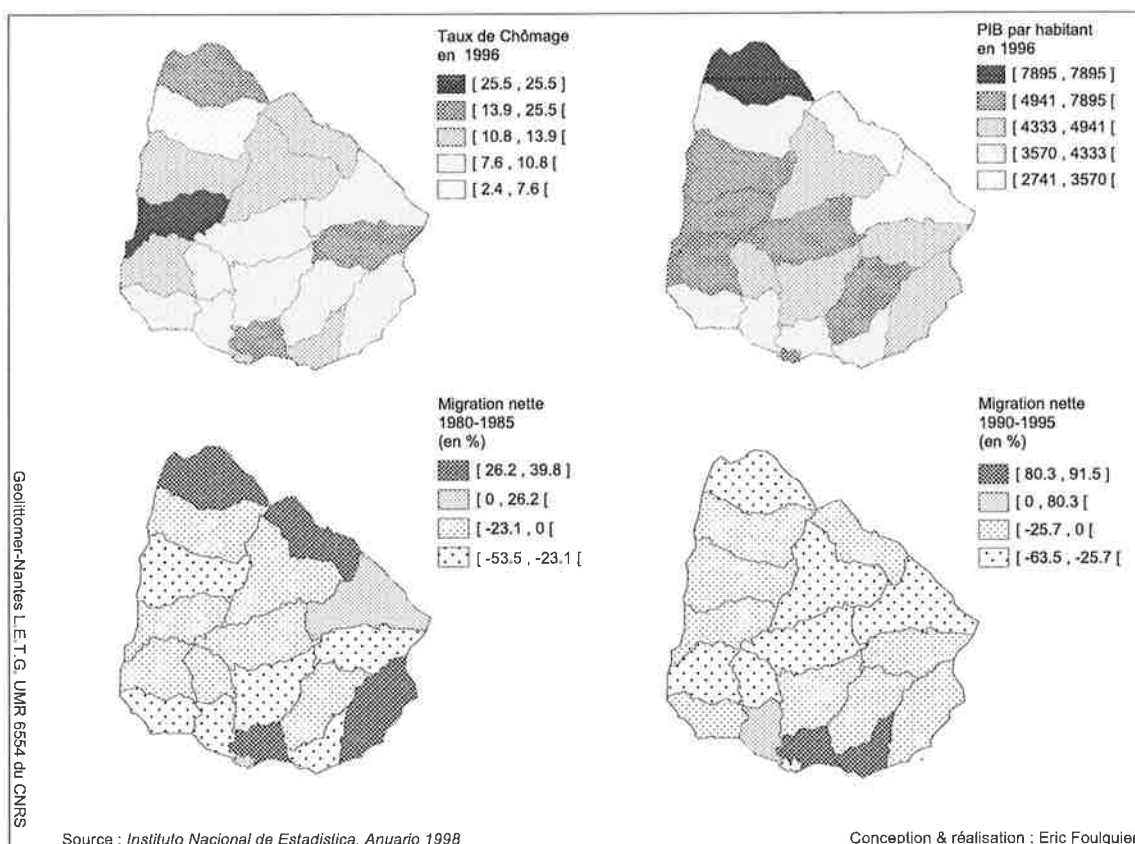
### 3. La répartition départementale du PIB en 1996

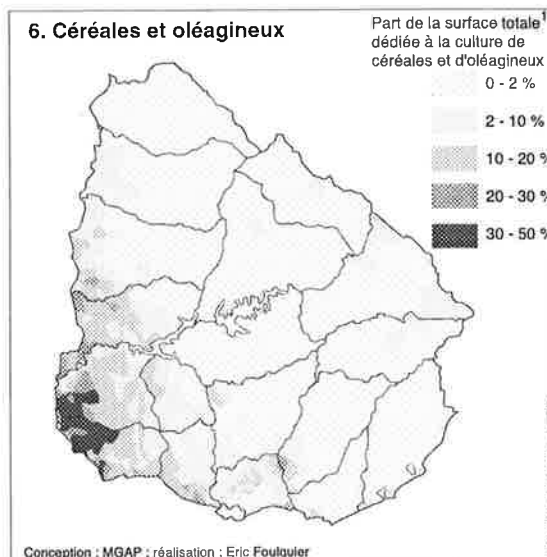
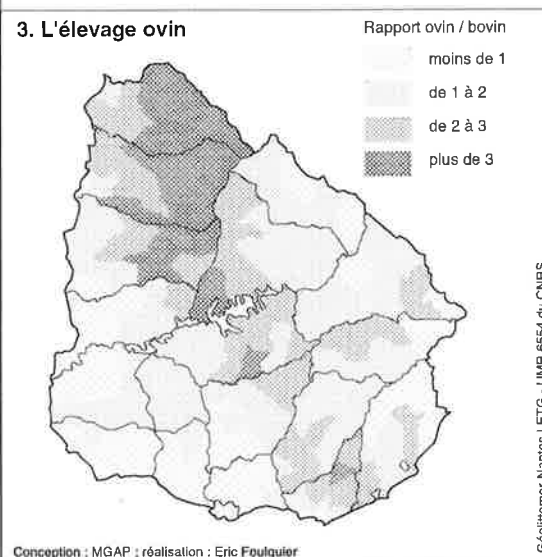
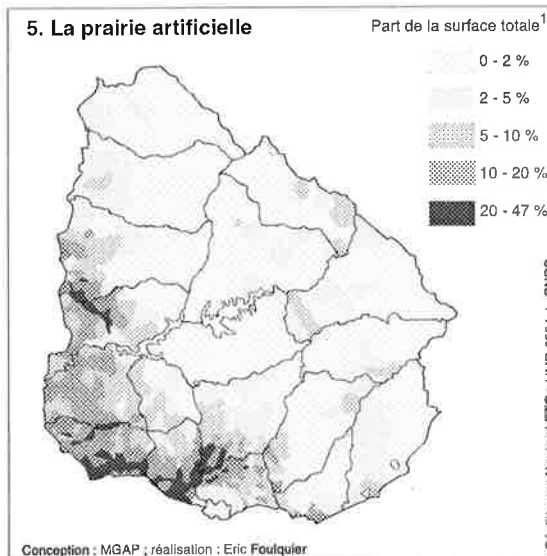
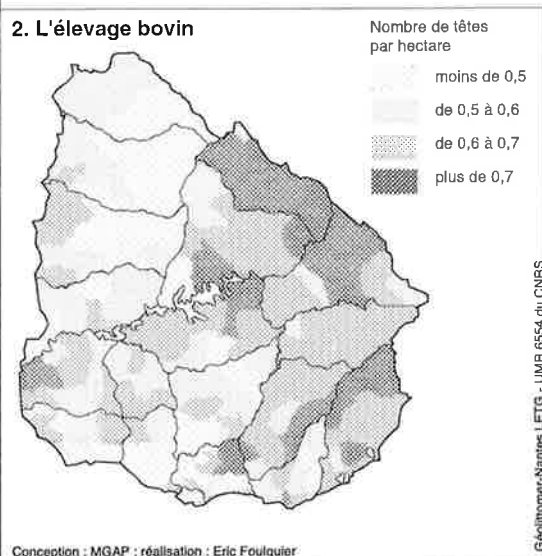
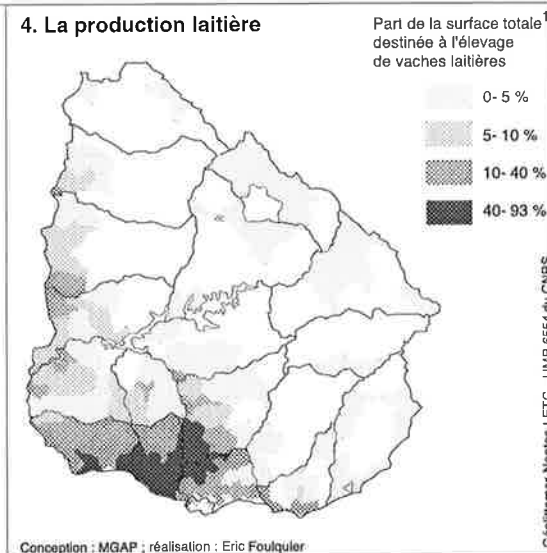
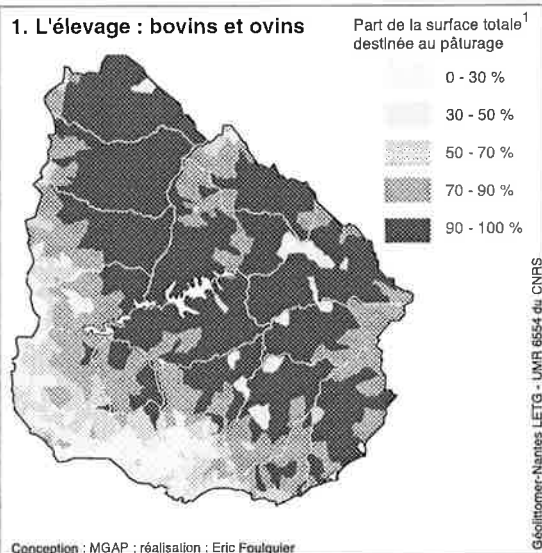
contraste. Une seconde apparaît au nord du pays, avec le faible poids relatif des départements de Rivera et d'Artigas. À l'inverse, Paysandú, Colonia, Canelones et Maldonado se détachent de l'ensemble pour former les points forts de l'espace productif uruguayen en dehors de l'Aire Métropolitaine de Montevideo.

Ces déséquilibres, dans la production nationale de valeur ajoutée, reflètent ceux déjà relevés dans l'organisation de la trame urbaine. Ils sont le témoignage d'une tendance lourde : l'ancrage des activités dans la partie méridionale du pays et en quelques points du littoral ouest. On ne peut cependant se satisfaire du seul PIB comme angle d'approche. Le taux de chômage, la répartition du PIB par habitant, les migrations interdépartementales et bien d'autre encore, peuvent nous offrir des images différentes de l'Uruguay socio-économique. Au risque de dévier de l'objectif de ce chapitre, à savoir rendre compte des principales caractéristiques structurales du territoire uruguayen, nous ne pouvons illustrer notre propos par l'ensemble des indicateurs à notre disposition. Nous les utiliserons au fur et à mesure du déroulement de ce travail. Ces données doivent être ici prises en compte par le lecteur au titre du panorama que nous tentons de dresser dans un premier temps. La plupart de ces données seront reprises et, pour quelques-unes, complétées dans les chapitres suivants.

La figure n° 36 nous propose donc d'autres points de vue sur les composantes socio-économiques de l'espace uruguayen. Les cartes présentées infirment-elles les réflexions précédentes ? En tout état de cause, elles confirment l'existence de contrastes interdépartementaux qui vont au-delà du clivage traditionnel, régulièrement observé, entre

**Figure n° 36 : Les contrastes départementaux selon quelques indicateurs socio économiques**

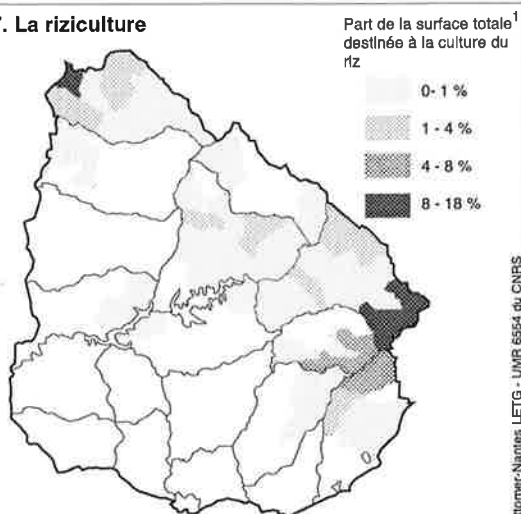




(1) La surface totale correspond à la surface de la *seccion policial*, unité de recensement  
Source : Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca (MGAP), Anuario estadístico agropecuario, 1998.



## 7. La riziculture

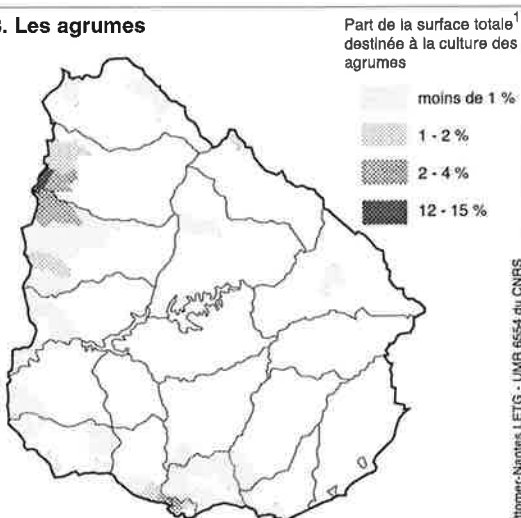


Conception : MGAP ; réalisation : Eric Foulquier

Géolittomer-Nantes LETG - UMR 6554 du CNRS

Figure n° 37 : La répartition des activités agricoles sur le territoire uruguayen

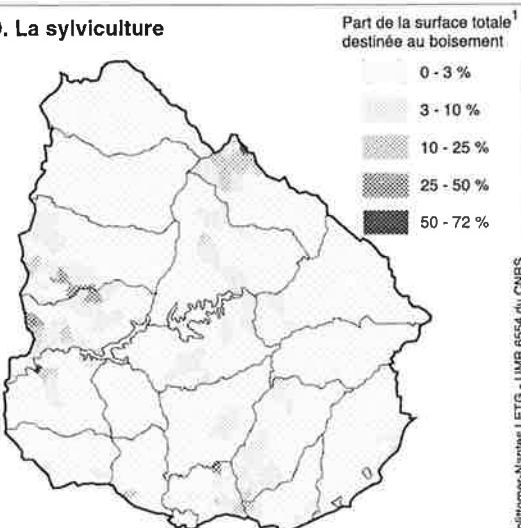
## 8. Les agrumes



Conception : MGAP ; réalisation : Eric Foulquier

Géolittomer-Nantes LETG - UMR 6554 du CNRS

## 9. La sylviculture



Conception : MGAP ; réalisation : Eric Foulquier

Géolittomer-Nantes LETG - UMR 6554 du CNRS

(1) La surface totale correspond à la surface de la *seccion policial*, unité de recensement  
Source : Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Anuario estadístico agropecuario, 1998.

Montevideo et le reste du pays. Les migrations internes, notamment durant la période 1990-1995, témoignent de la forte attractivité du sud uruguayen. La comparaison de ces données avec celles observées au début des années quatre-vingt montre cependant que le phénomène, même s'il ne faut pas le considérer comme récent, s'est accentué ces dernières années, consacrant le durcissement de la côte située à l'Est de Montevideo : les soldes négatifs que connaît désormais la capitale témoignent d'un processus de périurbanisation côtière et Maldonado, Punta del Este, Piriapolis sont en passe de devenir une conurbation. On peut, par ailleurs, noter l'existence d'une sorte de "diagonale du vide" uruguayenne tout en soulignant la fin des soldes positifs pour les zones frontalières du nord-est, au profit, en partie, d'une relative stabilisation des flux dans les départements du Rio Negro et de Salto sur le littoral ouest.

Les taux de chômage les plus forts frappent aux quatre coins du territoire uruguayen. S'il apparaît logique de les associer à des phénomènes de concentration de population dans le sud du pays, la sous-occupation de la population active qui touche les autres départements reste un phénomène difficile à éclairer tant il peut dépendre de spécificités locales. Il faut d'abord noter la présence quasi généralisée sur l'ensemble du territoire de l'élevage extensif, peu pourvoyeur d'emploi. Sur la totalité des superficies destinées à l'agriculture dans le Rio Negro, 80 % sont consacrées aux pâturages (cf. figure n° 37). Dans d'autres cas, l'encouragement à diversifier les productions agricoles, dans les années soixante-dix, s'est traduit par le développement d'activités génératrices d'emplois saisonniers : la riziculture et l'arboriculture par exemple. Artigas présente la moyenne horaire de travail hebdomadaire la plus élevée du pays, 56,1 heures, ce qui tendrait à prouver, selon nous, une concentration de l'offre durant certaines périodes de l'année.

Il faut également relever que 43 % de demandeurs d'emplois du département le sont pendant plus d'un an, ce qui sous-entend que plus de la moitié des chômeurs est employée une partie de l'année. D'un point de vue plus général enfin, le faible poids du secteur secondaire dans l'intérieur du pays explique en grande partie la sous-occupation de la population active. Rappelons seulement que 82 % du PIB industriel de l'Uruguay est établi dans le département de Canelones et l'Aire Métropolitaine de Montevideo (75 % à elle seule).

## Conclusion

Pays agro-exportateur, l'Uruguay ne tire pas ses revenus d'un sous-sol généreux ou d'une quelconque immensité, à l'instar des pays qui l'entourent, mais de la richesse des couches superficielles de sa terre. C'est avec la prairie que tout commence, c'est avec la prairie que tout semble vouloir se poursuivre.

Le sable pourrait cependant prendre aujourd'hui un relais économique des plus prometteurs. Le secteur touristique connaît ces dernières années une forte expansion, à la faveur de sites remarquables et de contrastes monétaires favorables. À l'heure de la conférence de Rio, la question environnementale pose cependant le problème d'une

croissance urbaine littorale, mal contrôlée, dans un pays où l'inertie du "laisser faire" est forte et où l'essentiel de la population se masse sur la rive.

Les cartes sur les migrations internes ont souligné cet état de fait, en particulier dans les environs de Montevideo. L'actualité récente démontre qu'une prise de conscience "écologique" peut également avoir lieu dans cet "intérieur" où il est communément admis qu'il ne se passe rien. À Paysandú, à Fray Bentos, des "mobilisations citoyennes" ont montré ces dernières années que le devenir du Rio Uruguay ne doit pas se décider sans une prise en compte de la demande sociale<sup>51</sup>. La vigueur et la récurrence de ces mobilisations témoignent des pressions que subissent les zones urbanisées au bord de l'eau.

En effet, la dynamique engendrée par la mise en place du Mercosur a rapidement mis en évidence des zones d'enjeux. Une union douanière vise la croissance des échanges, capter les flux est donc vite devenu une priorité, seule une politique ambitieuse en matière d'infrastructures de transport et de services pourrait satisfaire les ambitions. Plus que jamais, le port, la frontière demeurent donc d'actualité.

"Dans le cas d'une île ou d'une péninsule, les régions dynamiques, "la où il se passe quelque chose" selon le mot de Goldoni cité par A. Reynaud, le "centre" donc, est situé sur le pourtour et la périphérie, espace dominé, se retrouve au milieu ! Dans cette configuration, le "centre" est polarisé par plusieurs villes concurrentes, une hiérarchie ne se créant que sous l'action de facteurs externes" (J. P. Marchand, 1992, p. 67).

La permanence de la relation centre-périphérie dans l'organisation territoriale de l'Uruguay, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'espace national, pose donc la question du "contact" et le problème de la mise en valeur de l'interface littorale.

1 En regardant bien les choses, les problèmes de la démocratie uruguayenne continuent à ne pas être résolus depuis les temps d'Artigas.

2 De Sao Paulo

3 Traduit littéralement : "Terre d'aucun profit".

4 Traduit littéralement : "Le gaucho fut ici son maître avant que personne ne fût propriétaire".

5 L'Uruguay est subdivisé en 19 départements. L'agglomération de Montevideo en constitue une à elle seule : l'Area Metropolitana de Montevideo (AMM).

6 Rivière. Le mot "río" désigne, quant à lui, un fleuve.

7 Nom donné aux compagnons du leader uruguayen des premières guerres d'indépendance (1811-1820).

8 Le Nord lointain

9 Pour que se comprenne bien le sens et le drame du second exode du peuple oriental, il faut avoir idée de ce qu'était à l'époque, la Sierra, qui embrassait la moitié Nord de la Banda Orientale : du río Negro jusqu'au Nord ; une zone de punaises et de tiques et de tribus sauvages et de bandes d'assassins prêts à tout ; fléaux que le Sud n'avait pas et encore moins, Montevideo, un port emmurillé.

10 La Grande-Bretagne et l'Espagne sont en guerre entre 1779 et 1784.

11 La Banda Oriental compte 30 000 habitants en 1800 dont un tiers vivent à Montevideo.

12 "La vacherie de la mer". La "vacherie" peut être entendue comme un territoire de chasse.

13 Les estancias sont également attribuées au mérite, sur ordre du Vice-Roi

14 Petites maisons, particulièrement typiques en Uruguay, construites en terre, avec un toit de chaume. L'estancia est, elle, faite de briques.

15 Exploitation agricole, demeure. Le terme doit être associé au grand domaine.

16 Ferme, métairie. Au sens uruguayen, petite ferme, actuelle petite maison secondaire

17 Terrain à bâtir. S'il s'agit d'une habitation, le terme désigne alors un manoir.

18 Communaux

19 Mine de bétail

20 Manufacture de salaison

21 Ce n'est qu'à partir de la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle que l'on considère résolues la question indigène et

la question des frontières avec le Brésil.

22 Le conflit naît de l'affrontement à partir de 1836 entre le président sortant Fructuoso Rivera et son successeur Manuel Oribe. Le premier dispose des appuis brésiliens, français et des opposants argentins à la dictature de Rosas. Le second est proche de président "fédéraliste" argentin et des caudillos ruraux. Ce qui d'abord doit être considéré comme une guerre civile, s'apparente à une lutte entre une bourgeoisie des villes, les colorados de Rivera, plutôt "démocrates", et une "aristocratie des champs", les blancos d'Oribe, plutôt "conservatrice". Le jeu des alliances étrangères provoque le basculement du conflit vers une guerre internationale dont le contrôle du Rio de la Plata constitue l'enjeu majeur. Après le siège de Montevideo, ce sont les forces de Rivera qui finissent par l'emporter, non sans l'intervention des Français et des Britanniques (1843). Une fois Rosas renversé, l'indépendance de l'Uruguay consacre durablement son statut d'Etat tampon entre Argentine et Brésil. Pour De Torres Wilson, cet affrontement fonde les bases du bipartisme uruguayen, entre les blancos d'Oribe et les colorados de Rivera (J. De Torres Wilson, 1984).

23 En 1902, Manuel Lessa crée la première usine frigorifique à Montevideo.

24 "Trous à rats" dans le langage familial.

25 Actuelle ville de Nueva Palmira.

26 Le Paraguay était resté éloigné de la plupart des conflits au lendemain des indépendances. La stabilité d'un régime, plutôt autoritaire avait permis un développement endogène du nouvel Etat. Devant le danger que constituait l'émergence d'une puissance intérieure et de l'idée, toujours récurrente, d'une Fédération de la Plata, les Européens manœuvrèrent pour une intervention militaire du Brésil, de l'Argentine et de l'Uruguay, dont le port de Montevideo était un rouage essentiel du dispositif logistique des alliés. La défaite du Président paraguayen Solano Lopez, enterra durablement l'idée "bolivarienne" d'une fédération des Amériques et réduisit considérablement le territoire de l'enclave paraguayenne.

27 Autochtones

28 Il est évident que la grande majorité des immigrants, à la recherche de condition de vie meilleure, n'arrive pas en Uruguay avec des capacités financières susceptibles de les lancer immédiatement dans la création de grandes entreprises industrielles. En revanche, beaucoup se lancent dans le petit commerce, une fois les premières économies réalisées, à la suite de travaux effectués soit en ville, dans les frigorifiques et autres manufactures, soit en milieu rural, dans les estancias et autres exploitations agricoles.

29 Il y eut une véritable croissance industrielle dans la mesure où son rythme paraît avoir été supérieur à celui de la population et du complexe agricole.

30 Fósforos : allumettes ; Molinos : moulins ; Harina : farine ; Fidería : fabrique de pâtes (fideos).

31 Potentat local. Au lendemain des indépendances, "(...) les républiques hispaniques traversent de longues périodes de turbulences anarchiques où se déploie le désordre prédateur de seigneurs de la guerre (les caudillos)" (A. Rouquié, 1998, p. 23). Le caudillo s'apparente à un cacique. Chef militaire issu du vide politique dans les guerres d'indépendance, il est instruit, libéral et partisan du fédéralisme. Représentant des "minorités actives", les milieux dits "de gauche" l'accusent de livrer le pays à de puissants "intérêts étrangers". François Chevalier consacre plusieurs pages à ce personnage incontournable de l'Histoire de l'Amérique latine (F. Chevalier, 1993, pp. 314-326) : "En Amérique latine, ce caudillo, leader des foules a, peut-être des chances d'avoir encore une carrière" (p. 326). Le Président vénézuélien, Hugo Chavez, est certainement la figure politique actuelle latino-américaine qui incarne le plus le "caudillisme".

32 L'Uruguay ne constitue pas à ce titre un exemple d'une étonnante modernité mais un cas bien banal de relations entre domaines économiques et politiques. Le phénomène est un puissant facteur d'organisation de l'espace et ce qu'écrit Alejandra Salas Porras à propos du cas actuel des usines d'assemblage au Mexique nous paraît donner un certain relief à nos propos : "La configuration du groupe maquilador a, dès le début, eu besoin d'ouvrir ou d'amplifier des espaces dans l'appareil d'Etat afin de développer dans les couloirs du pouvoir une campagne destinée à influencer sur le cadre légal réglementant l'industrie, à vaincre ou affaiblir la résistance et l'opposition de certains courants à l'intérieur de l'Etat et promouvoir la création de l'infrastructure de base" (A. Salas Porras, 1989, p. 213).

33 Dans cette société paroissiale, dans laquelle tout se sait et tous se connaissent, les acteurs gouvernementaux et entrepreneuriaux se trouvèrent plusieurs fois étroitement unis, jusqu'au point qu'il paraissait - à lire les noms des parties prenantes dans le pouvoir de l'Etat et les directions du "grand commerce" - que les problèmes du pays se résolvaient autour des grandes tables familiales.

34 Dans leur livre sur l'Histoire du port de Montevideo, Saldaña et Zuñiga expliquent notamment que le retard pris dans la décision de construire un port moderne en Uruguay est en partie le fait d'un cruel défaut de liquidités de l'Etat (J. M. F. Saldaña ; E. G. Zuñiga, 1939).

35 Acheteuse

36 Pierre Chaunu soulignait également cet aspect à propos des mouvements indépendantistes au début du XIXe siècle. (Pierre Chaunu, 1994). Il est aussi à noter que la ville portuaire constitue le connecteur fondamental de cette circulation.

37 Bien évidemment, des formes de contre-pouvoir apparaissent, a fortiori, lorsque, chassés du Vieux Continent, les premiers immigrants anarchistes débarquent sur les rives du Rio de la Plata. En 1895, la Federación Obrera Regional Uruguaya est fondée et tente de défendre les intérêts de la classe ouvrière. Émerge, à partir de 1910, dans le paysage politique un parti socialiste dont la grande figure sera durant les années du Battlisme, le docteur Emilio Frugoni, député de Montevideo.

38 Bouclier des faibles

39 Dès 1935, la nouvelle Ley Orgánica Municipal adoptée sous la dictature de Gabriel Terra revient sur ces acquis et consacre un retour au centralisme.

40 La petite tasse d'Argent

41 Nom du courant idéologique né de l'influence de son fondateur. Les héritiers du battlisme furent, par la suite, beaucoup plus régulièrement aux commandes de l'Etat que leurs opposants directs, les membres du parti Blanco. (voir Encadré n° 1)

42 De Torres Wilson souligne que le projet politique battliste était "nécessairement urbain" dans la mesure où l'essentiel de l'électorat colorado habitait la ville. L'assise rurale, criolla - autochtone - du parti blanco s'en trouva renforcé, consacrant une opposition traditionnelle entre le vote des campagnes et celui des villes (J. De Torres Wilson, 1984).

43 L'apogée d'un Uruguay classique.

44 Un troisième barrage fut construit en 1981 sur le même fleuve : Rincón de Palmar.

45 Nom donné aux conseillers économiques que les Etats-Unis envoient dans différents pays sud-américains pour superviser et assister les décideurs. Les plus connus seront ceux installés à Santiago du Chili (siège de la CEPAL), aux côtés du Général Pinochet, et venus défier en quelque sorte les Cépaliens en allant "chercher le lion dans sa propre cage" (H. Guillen Romo, 1994, p. 912)

46 Stagnation démographique d'un pays qui commençait à perdre la foi en lui-même.

47 En 1997, la dette extérieure de l'Uruguay s'élevait à plus de 12 milliards de dollars tandis que la valeur FOB des exportations n'atteignait pas 3 milliards de dollars.

48 Ce mouvement se situe toutefois dans une position intermédiaire face aux radicalismes des deux autres mouvements.

49 L'usine est relativement connue puisqu'elle fournissait les armées européennes de la Première guerre mondiale en corned-beef. Une anecdote a fait grand bruit en Uruguay en février 1999 et mérite d'être signalée, dans la mesure où elle illustre le renversement du statut international de l'Uruguay entre le début et la fin de ce siècle. Un article de la presse uruguayenne faisait état d'un commentaire d'un journaliste anglais visitant l'Uruguay afin d'en dresser un aperçu touristique. Celui-ci aurait conclu son article en signalant que les Uruguayens étaient tellement anglophiles qu'ils avaient baptisé une petite ville le long du Rio Uruguay du nom du célèbre corned-beef Anglo !

50 Fièvre qui touche les bovins. Le fait qu'elle soit éradiquée du territoire national constitue un atout commercial non négligeable.

51 Fray Bentos est le siège d'une association écologiste, Movimiento Vida y Desarrollo Sustentable (MoViDeS) (Mouvement Vie et Développement Sostenible).



## **5. Le contact littoral**

### **I. Deux contacts en attente**

1. Un contact traditionnel : la rive du Río Uruguay
2. Un contact pionnier : l'horizon atlantique

### **II. Un contact consolidé : la porte platéenne**

1. Du sable en eaux troubles
2. De Montevideo à Punta del Este : la ruée vers l'est
3. De Montevideo à Carmelo : la mise en valeur de l'interface littorale

La synthèse cartographique<sup>1</sup> du territoire uruguayen propose un quadrilatère dont trois côtés sont en contact avec des eaux : fluviales entre Bella Unión et Carmelo, estuariennes entre les promontoires de Punta Gorda et de Punta del Este, océanes puis saumâtres depuis la célèbre station balnéaire de l'Est jusqu'à Chuy et la Laguna Merín, partagée avec le Brésil. À l'instar de l'Argentine de l'amiral Storni (cf. chapitre 1), l'Uruguay présente un évident caractère insulaire<sup>2</sup>.

Partout sur ce linéaire de quelque 1 000 kilomètres, la question portuaire fut tôt ou tard d'actualité. Qu'elle soit massive, modeste, occasionnelle, abandonnée ou projetée, la présence du navire, marchand ou non, sur ce parcours, laisse à l'observateur des impressions de densité et d'intensité du fait maritime. En effet, la rive uruguayenne, lorsqu'elle n'est pas portuaire, et cela implique à nos yeux l'accomplissement de fonctions commerciales, est ponctuée d'une série d'embarcadères, de digues jetées sur l'eau, d'embarcations de pêche artisanale posées sur la plage, donnant le sentiment de liens étroits entre les sociétés locales et leur environnement lacustre, maritime ou fluvial. La modestie des lieux, en termes d'activité, oblige toutefois à nuancer nos propos. Certes, du fait de l'étroitesse du territoire uruguayen, partout la rive est proche, mais force est de constater que l'Uruguay n'est pas une nation maritime.

Pourtant, l'Uruguay du Mercosur peut être considéré comme une immense zone de contacts, "une antichambre", entre ses deux puissants voisins, caractérisée par une série de gradients méridiens qui séparent un nord sous l'influence brésilienne et un sud marqué par l'emprise argentine<sup>3</sup>. D'aucun lui prête un rôle articulateur régional, fonction héritée de sa "vocation" post-coloniale d'Etat tampon. Ce faux carrefour s'organise selon trois contacts littoraux. Le Río Uruguay en constitue le plus traditionnel, la côte atlantique le plus pionnier, la rive estuarienne le plus consolidé. Ces trois contacts se matérialisent sous la forme de flux dont la variété témoigne des caractères, polymorphe et polyfonctionnel, de l'espace littoral. Cette multiplicité des usages souligne la complexité de l'espace dans lequel l'activité portuaire commerciale s'insère.

Sachant que le tourisme constitue pour l'Uruguay une ressource essentielle et offre de bonnes perspectives, décideurs et planificateurs se trouvent, dans certains cas, face à des choix cruciaux.

## **I. DEUX CONTACTS EN ATTENTE**

Plus peuplée que la côte atlantique, la façade occidentale de l'Uruguay est un foyer ancien de colonisation. Dès le début de l'époque coloniale, le fleuve, voie naturelle de communication, a favorisé les échanges entre un nord longtemps marqué par la présence indigène et un estuaire de la Plata, très vite apparu comme point de concentration des populations européennes immigrées. Les rives, de part et d'autre du Río Uruguay, sont riches d'un passé baigné dans les eaux du fleuve avec lequel les sociétés ripuaires entretenaient des liens étroits. La nature du contact est différente sur la



côte atlantique. Elle repose davantage sur la mise en valeur balnéaire d'une rive occupée de manière saisonnière.

Les deux contacts forment toutefois des espaces en attente. Ils sont pour l'instant le support de multiples projets et leurs fonctions dans l'espace uruguayen sont en cours de définition. Celle-ci est soumise aux opportunités qui se présentent et ne prend pas le chemin d'une réflexion sur l'insertion d'un territoire uruguayen en quête de nouvelles modalités d'insertion régionale.

## 1. Un contact traditionnel : la rive du Río Uruguay

La façade occidentale de l'Uruguay connaît dès l'époque coloniale le début d'un certain âge d'or. La présence du fleuve et la fragilité des dessertes terrestres autorisent la mise en place rapide d'un réseau de circulation organisé par une série de relais côtiers, installés sur les deux rives du Río Uruguay. Le premier contact que le fleuve assume est donc celui des régions orientales du bassin de la Plata avec l'estuaire du même nom. Ce contact est celui d'un drain méridien. L'époque est celle d'un cabotage national encore vigoureux.

Au XXe, le développement des différents moyens de transport terrestres provoque la lente agonie de la région :

*"La Historia de la navegación en el río Uruguay desde el siglo XIX hasta el presente, es una relación de continua decadencia que se registra en ambas márgenes" <sup>4</sup> (J. P. Abadie, 1998, p. 12)*

*L'Histoire de la navigation dans le Río Uruguay depuis le XIXe siècle jusqu'à nos jours est une relation de décadence continue qui se produit sur les deux rives.*

À partir des années vingt, l'avènement des transports routiers et ferroviaires, dont les tracés suivent l'orientation longitudinale de l'axe fluvial, chasse peu à peu les barges et autres petits caboteurs du réseau de transport de marchandises et de passagers. Peu à peu, les villes portuaires du Río Uruguay entrent en déclin au profit d'une mise en valeur hydroélectrique du bassin.

Un glissement s'opère. L'organisation méridienne du Río Uruguay est remise en cause par la construction de trois liaisons fixes transversales : le barrage de Salto, les ponts San Martín et Artigas à la hauteur des villes de Fray Bentos et de Paysandú. Le littoral occidental de l'Uruguay, autrefois connecté aux grands ports européens, se transforme en un simple contact fluvial, branché sur la rive argentine. C'est le résultat d'un changement de projection. D'abord inscrite dans une logique transatlantique, la politique extérieure de l'Uruguay trouve de nouveaux fondements dans une stratégie d'intégration régionale (L Bizzozero, 1997).

Considéré comme une façade portuaire, le Río Uruguay constitue donc bien un contact littoral. Les récentes tentatives de réactivation des organismes qui le structurent témoignent de la permanence de cette fonction. Les recompositions territoriales qui s'annoncent posent en revanche la question de la profondeur de ce contact. A quel

hinterland ces villes portuaires peuvent-elles prétendre ? Le dépassement d'un arrière-pays strictement national en faveur d'une zone de chalandise transnationale dépend évidemment des stratégies mises en œuvre par les principaux acteurs concernés, de part et d'autre du fleuve frontalier.

## **A. Un espace proche de la mer**

Dans l'espagnol des pays de la Plata, le terme littoral recouvre aussi bien les rives fluviales du Paraná ou du Rio Uruguay que les provinces ou départements qui les bordent, et c'est le mot *costa* qui désigne les franges océaniques ou estuariennes. A cette nuance sémantique s'agrègent des contrastes de fonction : la *costa* est l'espace du fait balnéaire tandis que le littoral caractérise davantage les intérieurs, qu'ils soient ruraux, portuaires ou touristiques. Ainsi, le quotidien de Rosario s'appelle-t-il *El Littoral* ; ainsi, dans les registres statistiques de l'INE (1998), les sources d'eaux chaudes des environs de Salto sont-elles identifiées comme el littoral termal.

La distinction entre le fait littoral et fluvial résulte des stratégies territoriales qui s'y projettent et des fonctions qui les caractérisent. Elle varie dans le temps et confirme que les espaces géographiques s'identifient d'abord selon les pratiques qui les construisent :

"C'est sans doute ce contact qui fait l'originalité des milieux, mais c'est aussi ce contact qui explique l'attrait des rivages qu'une vision très simpliste de la géographie lie à des densités élevées de population : il est naïf de prétendre que la densité décroît en raison inverse de la proximité des côtes car, même à 20 kilomètres de la mer, il est des quantités d'individus qui n'ont aucune relation avec elles, qui n'en ont jamais eu et ne s'en soucient guère (...) C'est donc plus la relation fonctionnelle qui importe lorsqu'on parle des littoraux que les répartitions spatiales de la population..." (A. Miossec, 1998, p. 10).

### **a. Un littoral portuaire**

Lorsque la construction du barrage de Salto condamne la continuité de la navigation sur le fleuve Uruguay, son littoral portuaire est déjà à l'agonie et présente l'articulation qu'on lui connaît aujourd'hui. Bella Unión subsiste grâce à quelques trafics de voyageurs, Salto n'est que le port de réception du matériel nécessaire à l'édification de l'ouvrage hydraulique, Paysandú connaît de sérieuses difficultés d'accès. Seuls Fray Bentos et Nueva Palmira maintiennent quelques trafics issus de leur arrière-pays agricole. On peut donc diviser encore actuellement ce contact portuaire en deux sections différentes. De Nueva Palmira à Fray Bentos la première est littorale puisque ces deux organismes n'ont jamais cessé d'être considérés par l'ANP comme des ports "d'ultramar"<sup>5</sup>. La seconde est fluviale et n'accueille aujourd'hui que des navires de très faibles tirants d'eau, en aucun cas des unités de haute mer. Tel ne fut pas toujours le cas.

Jusqu'à l'avènement du train, le fleuve constitue le moyen de communication le plus performant de la région platéenne. La voie d'eau est un puissant vecteur de développement économique pour la Banda Oriental qui, à une époque où les liaisons terrestres sont mal assurées, dispose d'une position stratégique, au confluent du Paraná et du Río Uruguay.

"El comercio de tránsito tenía su base material en el predominio de las vías fluviales sobre las terrestres y las ventajas naturales del puerto de Montevideo, pero estaba facilitado por la dificultad de los controles aduaneros, los bloqueos de Buenos Aires y sus conflictos con las provincias y la lejanía del Río Grande de los centros económicos brasileños. En forma más general esto es el reflejo de la permeabilidad de toda la Cuenca" (J. Millot, M. Bertino, 1996, p. 7).

Le commerce de transit se fondait sur la domination des voies fluviales sur les dessertes terrestres et sur les atouts naturels du port de Montevideo, mais était aussi facilité par la difficulté des contrôles douaniers, les blocus de Buenos Aires en conflit avec ses provinces, et le fait que le Río Grande soit éloignée des principaux centres économiques brésiliens. En règle générale, tout cela est le reflet de la perméabilité de tout le Bassin.

Cette "perméabilité" du bassin permet à quelques bourgs côtiers d'assumer des fonctions commerciales basées sur les opérations de transit et de transbordement. C'est le cas de certaines positions sur le Río Uruguay situées au niveau de différents affleurements basaltiques. Par exemple à San Gregorio, les embarcations sont obligées de décharger pour contourner l'obstacle. Le missionnaire Joaquín Gundín, dont les propos nous sont rapportés par Homero Martínez Romero, écrit dans un voyage qu'il effectue, en 1788, entre Buenos Aires et les missions jésuites du Nord :

"... por la tarde llegamos al puerto de la estancia de San Gregorio, perteneciente al pueblo de Yapeyú y aquí hicimos alto en la costa septentrional (...). Aquí nos informaron no ser posible pasar el arrecife que llaman Salto Chico, que está aguas abajo y no distante, a causa de haber bajado demasiado el río, por cuya causa estaba detenido en este puerto otro barco de Yapeyú cargado de yerba, para remitirla por tierra a los almacenes o galpones que para estos casos tienen en la referida estancia de San Gregorio, (...), de donde la conducen en las carretas hasta Mandizobí, que se vuelve a embarcar hasta Buenos Aires en dos lanchas que tiene el pueblo con este destino (...)"

*... le soir nous arrivâmes au port de l'estancia de San Gregorio, appartenant au village de Yapeyu et ici nous fîmes relâche sur la côte septentrionale. Ici, on nous informa qu'il n'était pas possible de franchir le récif qu'ils appellent Salto Chico et qui ne se situe pas très loin en aval, parce que le niveau des eaux avait trop baissé, et qu'un bateau de Yapeyu était déjà retenu dans ce port pour cette raison, chargé d'herbe à maté et en train de l'expédier par la terre vers les hangars dont dispose l'estancia de San Gregorio (...) pour répondre à de telles situations, d'où ils la conduisent ensuite par route jusqu'à Mandizobí, où elle est réembarquée pour Buenos Aires sur deux embarcations que possède ce village en partance pour cette destination.*

Plus loin, il ajoute :

"por la tarde llegamos a la población del Salto Chico donde hay una capilla dedicada a San Antonio ; y se reduce a algunos pequeños ranchos de paja (...) sobre la orilla occidental del Uruguay, en donde habitan unas doce familias de Indios del pueblo de Yapeyú, que conserva aquí este puerto para las cargas y descargas de las lanchas que llegan hasta aquí desde Buenos Aires (...)" (Joaquín Gundín, 1788, cité par H. M. Montero, 1958, t.2, p. 193)

*le soir nous arrivâmes au village de Salto Chico où se trouve une chapelle dédiée à Saint-Antoine ; et qui se résume à quelques petites bicoques de chaume (...), sur la rive occidentale du fleuve Uruguay, et où habitent une douzaine de famille d'Indiens du village de Yapeyu, qui garde ici le port destiné aux chargements et déchargements des embarcations qui arrivent jusqu'ici depuis Buenos Aires.*

Des échanges s'opèrent donc par le fleuve et de véritables circuits de distribution

d'hommes et de marchandises s'organisent autour des différents points de rupture de charge imposés par les obstacles à la navigation du fleuve Uruguay. De ces fonctions de transbordement naît une série de relais assurant la continuité du lien entre les missions jésuites du Nord et les villes de l'estuaire.

Ces relais sont renforcés par les fonctions de transit, traditionnellement assumées par des ports fluviaux qui, au lendemain des indépendances, bénéficient d'un contexte de crises. L'absence d'infrastructures terrestres efficaces entretient la prééminence des voies d'eau. Les troubles politiques conduisent à des situations de blocus des ports de l'estuaire qui favorisent ceux de l'intérieur. La fragilité des Etats rend également aléatoire l'exercice de contrôles douaniers et participe ainsi au développement de multiples trafics. Jusqu'à l'affirmation des prérogatives territoriales des différents Etats de la région, les ports uruguayens tirent profit de leur position, au débouché d'un bassin particulièrement perméable.

Transit et transbordement matérialisent cette "rente de situation". Salto, Paysandú et Montevideo constituent les étapes d'un commerce au long cours qui s'organise entre les rives du bassin de la Plata et les ports européens. Salto capte les laines, les cuirs et les billes de bois flotté qui lui proviennent par le fleuve depuis Santo Tomé au Brésil.

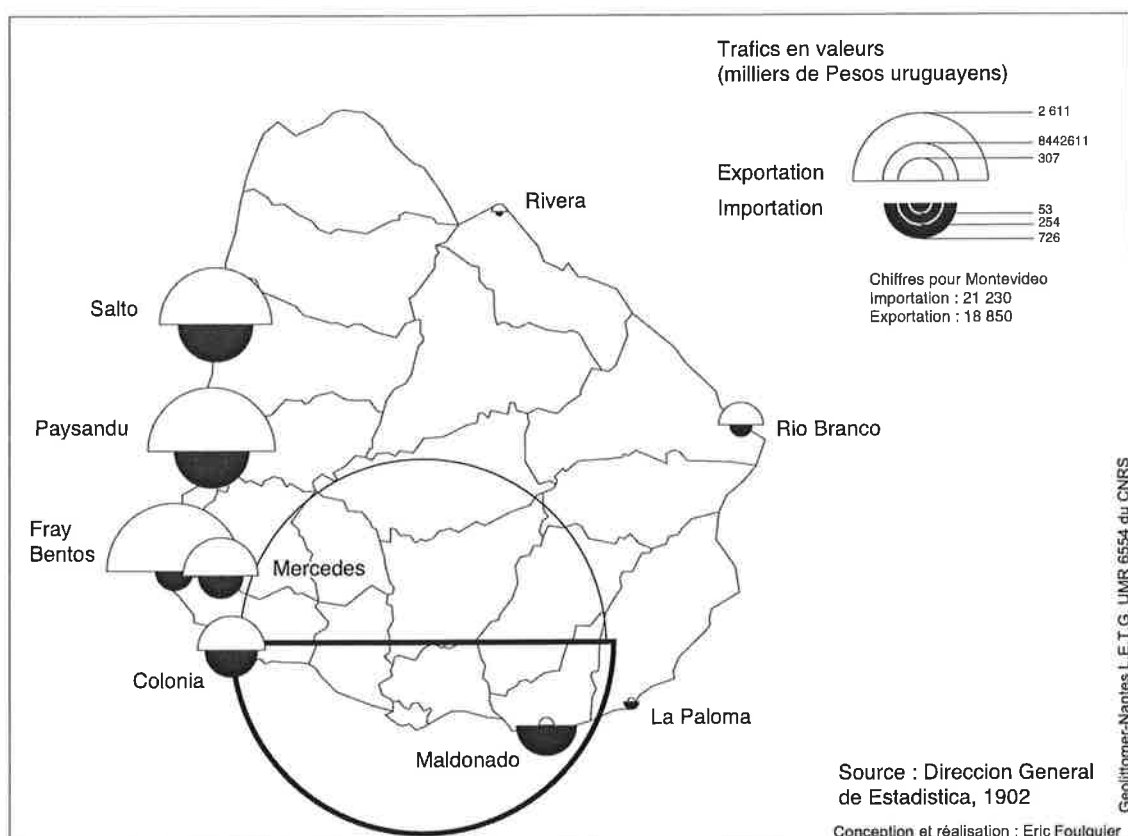
Jusqu'à l'arrivée des chemins de fer argentins à Monte Caseros et Concordia en 1878 et 1880, qui prive Salto de son avant-pays méridional, le port tire également parti de la rupture de charge imposée par les passes de Salto Grande et Salto Chico (cf. figure n° 40), entre une circulation de navires essentiellement océaniques en aval et une navigation strictement "fluviale" en amont.

La croissance des activités portuaires dans la région résulte de plusieurs facteurs. D'abord, le fait que la navigation sur les fleuves du bassin se libéralise, au cours des années 1850-1860, autorise le développement du cabotage et la multiplication des échanges, depuis le bas-Parana jusqu'au port d'Asuncion. C'est à partir de 1860 que des franchises de navigation sous pavillon uruguayen sont mises en place. En 1901, sur les 889 caboteurs entrés dans le port de Montevideo, 386 étaient sous pavillon national, 490 sous pavillon argentin, 12 sous pavillon brésilien et 1 sous pavillon allemand (D.G.E., 1902). La Compañía Salteña de Navegación a Vapor est fondée à Salto en 1859 et assure des services hebdomadaires sur les capitales de l'estuaire.

Cette libéralisation de la navigation s'appuie également sur toute une série de postes douaniers (cf. figure n° 38), habilités au gré des volontés décentralisatrices<sup>6</sup>. Ces fonctions assurent à certains lieux portuaires des compétences en matière de commerce international. Elles participent à une déconcentration de l'activité en faveur de certains bourgs portuaires. Ces décisions procèdent non seulement d'une idéologie politique mais également d'une stratégie territoriale, dont les autorités espagnoles avaient déjà pu mesurer les bénéfices au temps de la colonie.

Dans l'esprit du législateur, de telles mesures permettent non seulement l'accroissement de la maîtrise de l'espace mais garantissent également un certain développement

Figure n° 38 : Les trafics aux postes de douane en 1902



régional. La promotion de tels outils d'aménagement est donc l'expression de quelques concurrences. En 1852, l'habilitation<sup>7</sup> des localités de Gualeguaychú, de Concepción del Uruguay, de Concordia et de Federación participe ainsi d'une rivalité argentine-uruguayenne pour le bénéfice du commerce sur le fleuve Uruguay.

L'absence d'installations portuaires dans le sud brésilien place en effet le Río Uruguay dans une position favorable vis-à-vis de la desserte du Río Grande do Sul, des provinces de Misiones et de Corrientes. C'est là un autre élément d'explication de la vigueur des activités de transit dans la région au XIXe siècle. Celles-ci permettent non seulement le développement des trafics mais également l'installation sur la rive de quelques industries de transformation. Concordia<sup>8</sup> et Salto captent d'importants trafics de bois qui favorisent l'installation de scieries. Paysandú, fréquenté en 1880 par plus de 1300 navires, trafique puis raffine le sucre, compte jusqu'à neuf manufactures de salaisons.

À la fin du XIXe siècle, une série d'éléments perturbe un système portuaire basé sur des héritages coloniaux. Avec la consolidation des Etats nations et l'accroissement des dessertes terrestres, les frontières s'imperméabilisent. Peu à peu, les ports du Río Uruguay doivent se replier sur les maigres trafics captifs de leur arrière-pays national. Le train, qui dans le cadre des concessions peut parfois bénéficier de réserves de charges, draine de mieux en mieux un territoire de plus en plus centralisé par des capitales macrocéphales.

Durant l'Entre-deux-guerres, une transition s'opère. Les marchés traditionnels de l'Uruguay se ferment progressivement et les industries de la viande commencent leur lent déclin, entraînant dans leur agonie une partie de l'activité portuaire de la rive occidentale. C'est le cas de Fray Bentos. Si des industries se maintiennent à Paysandú ou à Salto, la croissance de la taille des navires ne tarde pas à contraindre leur "vocation maritime". L'Etat prend en charge le secteur d'activité des transports et des choix sont établis dans l'organisation du territoire, souvent à la faveur d'une concentration des moyens sur Montevideo.

À partir des années trente, c'est toute la navigation fluviale de "l'interior" qui s'endort. Le barrage de Rincón del Bonete (1933-1943) n'est pas équipé d'écluses et condamne le trafic sur le Río Negro et d'une certaine manière les ports de Mercedes, de Nuevo Berlin, de Paso de los Toros. Malgré les difficultés de navigation, liées à de faibles profondeurs et à quelques passes difficiles, les 550 kilomètres de voie fluviale qu'offre le Río Negro, entre le Río Yaguari, à la frontière brésilienne, et le Río Uruguay à l'Ouest, accueillent un trafic d'un million et demi de tonnes de marchandises en 1923, de plus de 2 400 passagers en 1914 (P. López Campaña, 1925).

Après la Seconde Guerre Mondiale, des investissements sont pourtant réalisés à Nueva Palmira et Fray Bentos. Équipés en outil de manipulation des vrac (silos, bandes roulantes), ces ports ont des fonctions prédéfinies par une politique de développement des exportations agricoles. La question cruciale du dragage des chenaux de navigation est désormais liée aux négociations en cours, entre l'Argentine et l'Uruguay, à propos du statut du fleuve dont il faut partager la souveraineté.

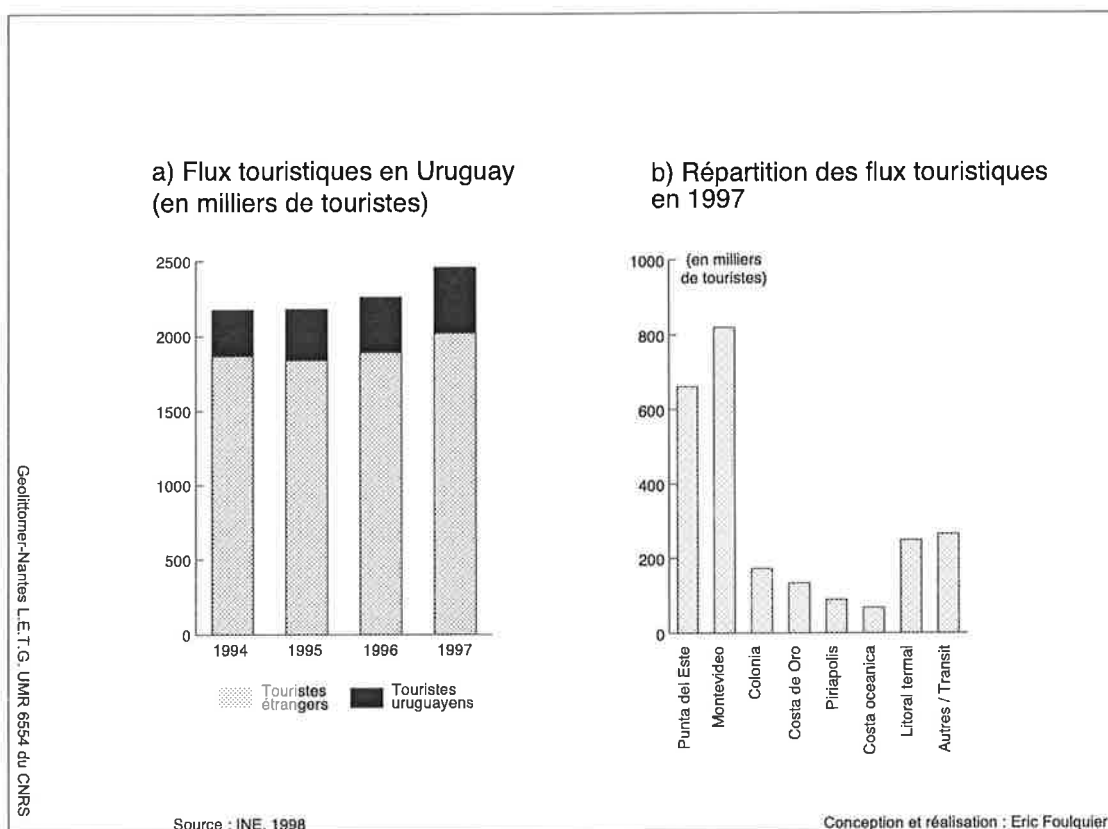
Des nouvelles stratégies se dessinent, et la "guerre des barrages" conditionne entièrement l'orientation des politiques d'aménagement du territoire. Peu à peu, le contact littoral s'efface au profit d'un contact fluvial.

## **b. un contact fluvial**

La construction du barrage hydroélectrique de Salto commence en 1974 et s'achève en 1982. Les travaux relatifs à l'édification des ponts San Martín (Fray Bentos-Puerto Unzué) et Artigas (Paysandú-Colón) s'achèvent respectivement en 1976 et 1978. Les trois ouvrages consacrent une réorientation transversale de l'organisation, jusqu'ici méridienne, de la région frontalière, et participent de l'effort d'intégration mené par les différents Etats de la région, à partir des années 1960.

Seule la liaison Salto-Concordia est équipée de voies de chemin de fer et devient donc un centre potentiel de trafics internationaux, actuellement en cours de réactivation (chapitre 3). Des trois ouvrages, le pont San Martín constitue de loin le plus fréquenté. Avec Colonia, Fray Bentos est en effet le point de passage privilégié des véhicules qui assurent la circulation des marchandises et des passagers entre Montevideo et Buenos Aires (cf. figure n° 39).

Figure n° 39 : Les flux touristiques en Uruguay à la fin des années 1990



Le fait que le barrage de Salto ne soit pas équipé d'écluses adaptées au passage de barges fluviales, coupe les ports du bas Río Uruguay de leur arrière-pays septentrional<sup>9</sup>. En 1993, une étude de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande établit que les régions contiguës à la section Salto-Santo Tomé présentent une production totale de plus de 5 MT<sup>10</sup> de marchandises potentiellement transportables par voie d'eau : une grande majorité de produits forestiers, des agrumes, du riz et des matériaux de construction (sables et graviers) (J.P. Abadie, 1998). L'absence d'écluse ou d'un canal de navigation permettant d'éviter l'ouvrage hydroélectrique n'est pas le résultat d'une erreur d'ingénierie mais bel et bien celui d'un choix géopolitique. Il a toujours été question de construire ces équipements sans que jamais les travaux ne s'engagent.

Cet arrière-pays est également disputé par les ports argentins du bas-Paraná, en partie connectés à la région du haut Río Uruguay par le fleuve Paraguay. Priver les ports de Salto, de Paysandú et de Fray Bentos<sup>11</sup> de leur arrière-pays naturel permet d'assurer une concentration des trafics, générés par les provinces de l'Entre Ríos, de Misiones et de Corrientes, sur l'Hidrovia Paraná-Paraguay pour laquelle les Argentins ont de nombreuses ambitions. C'est également ramener l'Uruguay dans sa sphère d'influence en évitant la reconstitution des réseaux de transport traditionnel entre l'ex-Banda Oriental et son puissant voisin du Nord. Dans l'organisation méridienne que les Argentins souhaitent consolider dans le bassin de la Plata, le bas Paraná doit s'imposer comme l'interface de transbordement de façon incontestable. Tel est donc le cas aujourd'hui.

Le bas Río Uruguay n'est donc plus désormais qu'un simple contact fluvial entre

l'Uruguay et l'Argentine. Si les constructions de liaisons fixes sur le fleuve ont conduit à cette réorientation, elle n'ont produit aucune autre dynamique que celle du passage. Les départements du Río Negro, de Paysandú et de Salto forment des espaces traversés. En dépit du fait que ces ouvrages furent accompagnés de la mise en place de zones franches dans l'espoir d'arrêter ces flux, ces départements demeurent en attente d'un nouveau projet territorial, adapté à leur nouvelle orientation.

On peut actuellement identifier l'engagement de quelques processus de réactivation pour ce linéaire urbano-portuaire. En 1987, la nouvelle loi forestière offre l'espoir d'un développement induit autour de la filière bois. L'initiative reste pour l'instant sans grands impacts industriels et l'exportation des grumes à faibles valeurs ajoutées pose de nombreux problèmes à des infrastructures de transport déficientes. Le Río Negro, département le plus reboisé, connaît les plus forts taux de chômage du pays en 1998 (cf. figure n° 36 a).

Le fait le plus remarquable de ces dernières années reste la multiplication des initiatives de développement local menées par les autorités départementales. Nous avons déjà évoqué le projet "Paralelo 33" (chapitre 1). Celui-ci trouve son complément idéal dans les récentes propositions de créations de parcs industriels à Paysandú et Salto<sup>12</sup>. La mairie de Fray Bentos a initié, depuis quelques années déjà, une action de ce genre dans les friches du Frigorífico Anglo (planches 38 et 39). Ces parcs industriels permettent aux entreprises qui s'y installent de bénéficier d'exonérations fiscales, en échange de certaines conditions d'embauches. Le seul élément novateur que ces initiatives présentent, reste la prise en main des activités économiques locales par les autorités départementales. Le procédé, lui, constitue une recette déjà ancienne : infrastructures de transport supposées "structurantes" et zone d'exclusion fiscale.

L'un des meilleurs atouts dont semble disposer actuellement la région reste le développement du secteur touristique<sup>13</sup>, lui aussi concerné par des mesures d'incitations du même genre<sup>14</sup>. Depuis la construction des ponts sur le Río Uruguay, la proximité de Buenos Aires génère d'importants flux touristiques sur la rive uruguayenne. Le pays bénéficie sur ce linéaire "côtier" d'un certain nombre d'arguments<sup>15</sup> : des sites de baignade, le calme de ses villes secondaires, de nombreuses estancias reconverties en chambres d'hôtes, des sources thermales. A Fray Bentos, une véritable station balnéaire s'est progressivement fixé au lieu-dit de Las Cañas, et les activités de la ville connaissent une dynamique saisonnière. Il en est de même pour les thermes d'Arapey, dans les environs de Salto. Un projet français de complexe hôtelier est actuellement étudié par la Chambre du Tourisme de Paysandú pour la valorisation des sources d'Almirón (*El País*, 6/X/2000). En 1997, le littoral thermal accueille 250 000 touristes, soit l'équivalent de la population des villes de Salto, Paysandú et Fray Bentos réunies (INE, 1998).

La façade du Río Uruguay propose donc un type spécifique de contact, différent de ceux du Río de la Plata et de l'horizon atlantique. A l'Ouest, coule un fleuve. La rive argentine est à la portée du regard. Les liens entre les deux rives sont fixes et les villes qui les bordent sont qualifiées de "jumelles". Elles sont ici séparées par un fleuve et reliées



par un pont alors qu'à la frontière brésilienne, la rue matérialise la séparation entre les deux Etats voisins.

Ce contact est mixte, mi-fluvial, mi-littoral. Nueva Palmira, Fray Bentos, Paysandú et Salto, comme Rosario d'ailleurs, disposent d'un port de plaisance, et des régates s'organisent régulièrement sur le fleuve. Le paysage, que l'on attend fluvial, surprend alors. Certes il nous est arrivé d'apercevoir quelques voiliers remontant la Loire au moteur. Mais dix ou vingt sous spinaker, c'est autre chose ! Comment imaginer dès lors, au pied des Panamax accostés aux quais de Rosario ou des navires reefers accrochés à ceux de Fray Bentos, que nous ne sommes pas proche de la mer ?

Rappeler que ce linéaire reste marqué par la présence de navires océaniques conduit à poursuivre nos interrogations sur son lent endormissement portuaire. Si le destin de ces quatre organismes semble intimement lié à des paramètres d'ordre géopolitique, la récente volonté de l'Etat uruguayen de réactiver les activités de Paysandú et de Fray Bentos conduit à s'interroger sur les arrière-pays potentiels dont ils pourraient disposer.

## **B. Quelle épaisseur pour ce contact ripuaire ?**

Le linéaire portuaire du Río Uruguay s'articule autour de quatre pôles urbains de tailles inégales : Salto, Paysandú, dans la partie septentrionale ; Fray Bentos-Mercedes, à l'embouchure du Río Negro ; Nueva Palmira enfin, à l'extrémité méridionale de cette section, là où le fleuve se jette dans l'estuaire de la Plata. Par leurs fonctions administratives et/ou industrielles, ces centres dominent des départements marqués par des forts déséquilibres en termes d'occupation de l'espace<sup>16</sup>.

Ce linéaire s'appuie sur un arrière-pays caractérisé par une diversité agricole originale à l'échelle de l'Uruguay. L'activité agro-industrielle trouve son assise sur des sols limoneux dont l'emprise s'élargit à mesure que l'on descend vers Colonia, mais qui s'arrête de façon abrupte en direction de l'est. À quelques kilomètres en arrière de la côte, une ligne de contraste oppose le domaine de l'élevage extensif à celui d'une exploitation plus intensive des sols et divise en deux parties inégales la plupart des départements riverains du Río Uruguay (cf. figure n° 37).

Dans un contexte d'intégration, la position frontalière de ces villes, souvent qualifiées de "jumelles", conduit aujourd'hui les autorités locales à repenser leur mode d'insertion régionale. Lentement, des stratégies sont mises en œuvre pour s'affranchir d'un arrière-pays national particulièrement étroit et drainé pour l'essentiel par Montevideo. Ce dépassement est en partie conditionné par la reconquête de la fonction maritime, dont les ports sont actuellement privés, faute du dragage adéquat de leurs chenaux d'accès.

### **a. Une façade polynucléaire**

Il existe un modèle du paysage urbain dans l'Ouest uruguayen. La ville s'articule autour de la Plaza Mayor et son unique rue commerçante. Si son port est proche, elle ne

semble pas en faire cas. Tout juste quelques pêcheurs du dimanche se souviennent que les quais ne sont pas loin. Depuis le centre de la ville de l'intérieur, l'élargissement de l'horizon est rapide. La périphérie se compose de trois espaces différents, sans liaisons apparentes et souvent isolés les uns des autres : la zone franche, le lotissement lié à une opération de promotion du logement social, l'usine frigorifique. En dehors de la gare routière, aucun centre commercial, aucune zone d'activités, ne préviennent de la sortie ou de l'entrée de la ville. Les dernières maisons ouvrent sur un espace rural omniprésent.

Aux marges de Fray Bentos et de Paysandú, on note, sur les bords du fleuve, les marques de l'empreinte touristique : des petites maisons secondaires plus ou moins agglomérées, des centres de vacances plus ou moins équipés. À Fray Bentos, le casino est dans le centre ville, tout comme le théâtre de plein air. Le tourisme est familial, tranquille, à l'image de l'intérieur.

L'animation des villes du littoral procède par pulsions et n'est pas continue. À Fray Bentos, il y a la saison des "Argentins" sur le sable comme il y a celles des agrumes sur le quai. La saison de la viande s'apparente ici davantage à celle d'un cycle long : le Frigorífico Anglo, aujourd'hui en friches, employa jusqu'à 2 000 salariés dans les années vingt. Sa façade bétonnée et les briques usées des bâtiments annexes œuvrent aujourd'hui pour mémoire.

Les villes du Río Uruguay demeurent inégalement industrielles. Le secteur est marqué par les activités de transformation de produits agropastoraux. Des usines frigorifiques subsistent à Salto et à Paysandú. Les deux villes sont respectivement le siège des puissantes brasseries Salteña et Norteña, dont les approvisionnements en céréales s'opèrent localement.

Les moulins et la production de farine sont partout présents, de Nueva Palmira à Salto, exception faite de Fray Bentos, concurrencée par la petite ville de Young, considérée comme le centre national du blé uruguayen. L'industrie laitière présente un caractère également générique. Elle est le fait des nombreuses ramifications du réseau Conaprole, et de quelques coopératives locales : Inlacsà à Salto, Calpa et Coleque à Paysandú. Dans ce domaine, Fray Bentos est également dominée par Young.

Salto bénéficie de l'apport de l'hydroélectricité, qui produit à elle seule 25 % de la valeur ajoutée du département tandis que le tissu industriel apparaît nettement plus consolidé à Paysandú.

De toutes les villes de l'ouest, cette dernière apparaît comme la plus industrielle. La répartition des sociétés liées à l'exploitation des agrumes est un exemple révélateur. Si Salto accueille le siège d'une Comisión Honoraria del Plan Citrícola et de la firme Crush, les entreprises les plus importantes du secteur ont choisi Paysandú pour s'implanter : Solari, Altisol, Caputto, Sandupay, Forbel et Azucitrus. La ville présente une gamme relativement variée d'activités : le traitement des cuirs (Palcueros) et de la laine (Paylana), une huilerie (Adu), une société sucrière (Azucarlito). Ainsi, ces activités lui assurent-elles

une place à part dans le paysage urbain de l'intérieur uruguayen. La ville dispose d'une antenne universitaire et de son propre projet d'urbanisme, le "Proyecto Paysandú". Son député, Jorge Larañaga, est certainement le parlementaire le plus partisan des procédures de décentralisation<sup>17</sup>.

Dans ce panorama des activités industrielles, dans les villes de la façade occidentale de l'Uruguay, Fray Bentos apparaît nettement plus en difficulté. La ville est fortement concurrencée par la proximité de la dynamique Mercedes, au débouché du Río Negro. L'usine la plus moderne du pays, récemment installée par Conaprole, y capte l'essentiel des productions locales. La firme papetière Pamer (430 employés) et les moulins San Salvador<sup>18</sup> (120 employés) assurent à Mercedes une présence industrielle et de nombreux effets d'entraînement dont ne bénéficie pas Fray Bentos. Cette dernière, comme Nueva Palmira, où les activités industrielles sont éminemment liées au port, sont les deux villes de ce linéaire dont le destin semble dépendre de la seule projection maritime ou fluviale.

Si les villes du Río Uruguay partagent un spectre commun de productions agricoles, leur poids dans l'organisation de l'espace occidentale reste inégal. Des concurrences urbaines existent et des phénomènes de concentration apparaissent. Toutes sont en liaison avec la capitale uruguayenne. Leur rayonnement demeure limité à leur horizon départemental, parfois contesté par certaines proximités : Mercedes vis-à-vis de Fray Bentos, Tacaruembo et Artigas vis-à-vis de Paysandú et de Salto (notamment dans l'industrie de la viande).

## **b. Un arrière-pays agricole original : un faux vide**

Entre les villes, où se concentrent les activités, les campagnes donnent l'impression d'un vide pourtant chargé d'ambiances (cf. planche 2) : entre la modernité désuète de l'Entre-deux-guerres européen et l'hymne à la nature de l'un des derniers Far West encore vivants. Au-delà de la colonie de peuplement<sup>19</sup>, à quelques kilomètres du bourg, la présence humaine se matérialise dans l'intérieur par la maison isolée. Elle se décline depuis la bicoque en terre au toit de tôle ondulée jusqu'à l'estancia traditionnelle aux structures plus consolidées. Le mur est rare dans un paysage résolument ouvert. Le grillage à moutons et la palissade de bois marquent la propriété d'un jardin où l'eucalyptus s'est récemment imposé comme arbre de compagnie, où se dégrade la Ford T qui ne repartira plus. Clôtures et arbres ornementaux apparaissent les seuls éléments verticaux de la monotonie vallonnée des immenses pâtures uruguayennes. Sur la route, quelques voyageurs, témoins incongrus de ces scènes immobiles, croisent successivement un vieux *pick-up* américain chargé de quelques peones, une bétailière, un gaucho, qui, accroché au rythme de sa monture, salue du chapeau ces passages éphémères.

Cette photographie de la nonchalance intérieure n'est qu'une impression, celle d'un vide qui n'en est pas un. La frange occidentale du territoire uruguayen offre une image distincte des deux autres "côtés littoraux", marqués au sud par la concentration des moyens, à l'est, par la riziculture et l'élevage extensif. L'organisation de la rive occidentale et de son espace intérieur s'appuie sur la présence en arrière de la côte d'un domaine agricole qui apparaît diversifié à l'échelle uruguayenne.

Cette variété d'utilisation du sol, en comparaison du reste du pays, s'inscrit pour l'essentiel sur les sols limoneux des étroites plaines littorales, là où les conditions pour une agriculture performante sont les meilleures. C'est par exemple ici, le long de la rive entre Salto et Montevideo, sur une bande d'une trentaine de kilomètres, que se concentrent les prairies artificielles, témoins d'une intensification de l'exploitation du sol et d'une agriculture à la recherche de rendements.

Il apparaît toutefois difficile d'identifier un domaine strictement occidental, tant celui-ci semble lié à la "micro région" de Colonia et, par extension, à la moitié ouest du littoral estuarien. Si cette remarque souligne le poids économique d'un sud-ouest agro-industriel, elle rend également compte de la difficulté d'une segmentation régionale de l'espace uruguayen a fortiori lorsque l'on prend comme base de découpage le seul critère de position : versants littoraux ouest, sud ou est.

D'un point de vue portuaire, la façade occidentale de l'Uruguay peut cependant être considérée comme un tout, dissociable du reste du pays. En effet, l'étroite bande côtière ainsi mise en valeur offre potentiellement aux ports du Río Uruguay un arrière-pays commun, composé par des productions céréalières, arboricoles et sylvicoles (cf. figures n° 37 et 40). A ces différents secteurs spécifiques s'ajoutent le spectre traditionnel des exportations du secteur primaire, partout présent sur le territoire : produits de l'élevage et dérivés.

Deux activités apparaissent cependant prépondérantes : les agrumes et le bois. Leur participation aux exportations nationales les implique dans l'activité portuaire. Les départements de Salto et de Paysandú concentrent 79 % de la production nationale d'agrumes. L'intensification de la production s'opère entre 1980 et 1990. C'est également à cette époque que la Ley Forestal (1987)<sup>20</sup> lance un ambitieux programme de plantation dans la région. Les départements de Tacaruembo, de Salto, de Paysandú et surtout du Río Negro sont particulièrement concernés.

L'exportation des grumes présente un défi tout à fait considérable aux infrastructures portuaires, souvent inadaptées à la manipulation de ce type de marchandises. Les conséquences de ces trafics portent également sur des routes généralement en mauvais état et des chenaux d'accès insuffisamment dragués pour faire de ces ports des centres exclusifs d'expéditions. Les navires doivent actuellement compléter leur cargaison dans les ports de Nueva Palmira et de Montevideo.

Ces grumes offrent cependant quelques perspectives quant aux industries de transformation qu'elles pourraient induire : usines de pâte à papier, bord à quais et scieries, sur les lieux de plantations. Ces investissements ne sont pour l'instant pas réalisés et dépendent dans la plupart des cas de capitaux étrangers<sup>21</sup>. L'éventualité d'une délocalisation des entreprises européennes du secteur au profit de l'Uruguay repose sur l'existence de normes écologiques de plus en plus contraignantes dans l'UE. Ce genre d'argumentation inquiète de nombreux acteurs locaux et suscite régulièrement la mobilisation des associations écologistes. Dans la mesure où le Río Uruguay dispose également d'atouts touristiques, ces implantations obligent les décideurs à effectuer un certain

nombre de choix dans le cadre d'une réflexion territoriale qui ne semble pas encore engagée.

L'actuel tissu d'industries de transformation est marqué par la petite et moyenne entreprise familiale et la coopérative agricole. Il confère pour l'instant quelques valeurs ajoutées à des produits de base de faibles rapports. Diversité et qualité des produits du travail de la terre, esprit d'entreprise et héritages portuaires, opportunités à risques fondent donc, selon nous, la spécificité de ce versant fluvial, long de quelque 350 kilomètres de Salto à Nueva Palmira.

L'arrière-pays "naturel" et linéaire de ce segment portuaire, car nous n'avons pas les moyens, autres qu'intuitifs, d'en définir précisément l'épaisseur, s'étendrait des environs de Bella Unión, au nord, à ceux de Colonia, au sud. Seul Montevideo ou les ports argentins de l'autre rive pourraient venir contester ces aires de chalandise, que l'on peut définir comme la "vocation" régionale des ports du Río Uruguay. Cette identification se fonde sur les installations qui caractérisent ce segment. Alors que Fray Bentos, Nueva Palmira et Paysandú sont équipés pour la manipulation des vracs et des marchandises diverses conventionnelles, Colonia est plus spécialisé dans les transits de passagers et les trafics rouliers.

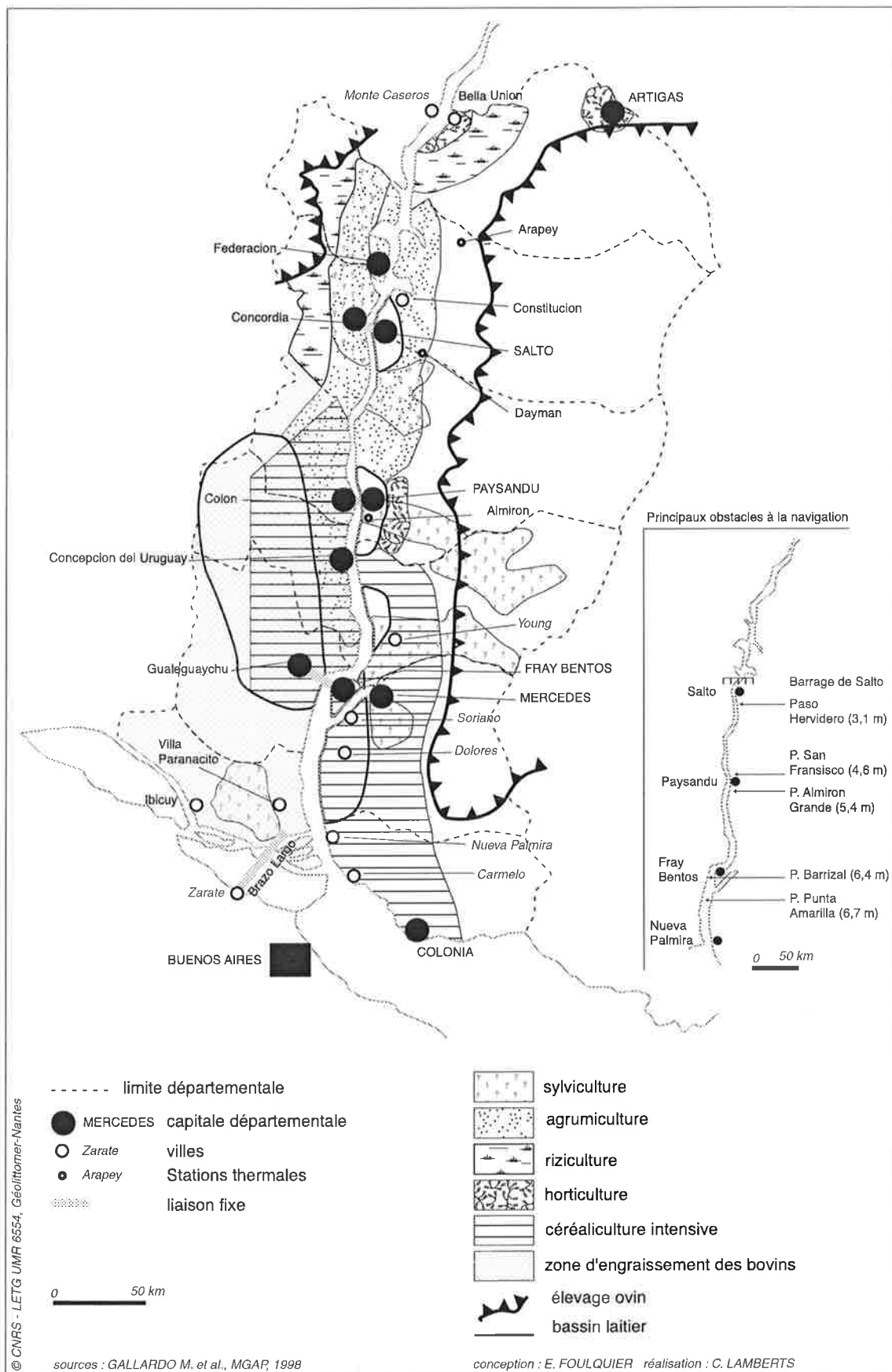
Pour avoir rencontré les principaux acteurs de la zone<sup>22</sup>, nous pouvons signaler que ce point de vue surprend, en même temps qu'il conforte la plupart des décideurs dans l'idée d'une sous-utilisation des potentialités locales. Depuis les rives du Río Uruguay, le centralisme montevidéen, matérialisé par le rôle de l'Administration Nationale des Ports (ANP), est régulièrement perçu comme un facteur limitant, décourageant, au moins dans les milieux portuaires que nous avons pu approcher, l'esprit d'initiatives et toute idée de flexibilité dans la gestion quotidienne des installations publiques.

"Y para contribuir a mayor confusión hay bibliotecas de propuestas que son un doble discurso absolutamente claro : por un lado, se reivindica la responsabilidad civil de la Administración local, pero por otro, nadie cede fácilmente los instrumentos para que esto sea una realidad" (H. Carricart<sup>23</sup>, 1996, p. 208)

Et pour contribuer à une plus grande confusion, il existe des bibliothèques entières de propositions qui constituent un double discours absolument clair : d'un côté, on revendique la responsabilité civile de l'Administration locale, mais d'un autre, personne ne cède les instruments pour que cela devienne une réalité.

Dans un Etat qui tente, depuis deux décennies, de se libérer de son héritage interventionniste, les poids des autorités centrales, souvent perçu comme négatif, sur la vie économique départementale apparaît donc comme paradoxal. Cette tutelle, bienvenue lorsqu'elle apporte son lot de fonctionnaires et de services déconcentrés, est aujourd'hui considérée comme une contrainte dans la perspective d'un rapprochement avec la rive voisine, concernée par les mêmes problématiques. Des intérêts partagés, une histoire commune et parallèle, un profil économique identique, dessinent les bases d'une utopie territoriale fondée sur la construction d'un espace transfrontalier.

Figure n° 40 : Le bas-Rio Uruguay, l'effet miroir



### c. Un arrière-pays transfrontalier : une "utopie" territoriale

Les politiques de promotion d'une agriculture d'exportation ont donné un caractère original à cet arrière-pays rural, relativement diversifié. La similitude avec la rive voisine, du point de vue de l'organisation de l'espace et de la mise en valeur du sol, rappelle non seulement la proximité argentine mais également une communauté de pratiques et une histoire partagée. En sorte que la partie aval du Río Uruguay, est apparue, dès les années soixante, comme le support privilégié de l'intégration argentino-uruguayenne, rivalisant ainsi avec le rapprochement paraguay-brésilien, de quelques années antérieures.

"Espace-projet", le bas Río Uruguay présente donc la dimension utopique nécessaire à l'identification d'un espace en construction :

"Alors que le domaine, la position et le territoire ne sont que les expressions complémentaires de l'espace construit par l'homme, le pays en définit la finalité ; à travers le rapport d'identification de l'homme à ses lieux, il donne à la réalité régionale sa signification profonde. Reconnaître un pays, c'est retrouver dans l'espace construit, un espace vécu et surtout un espace rêvé ; c'est pour le géographe rechercher dans les lieux les symboles qui traduisent l'utopie d'une société, ou plutôt les utopies qui se sont succédé dans le temps et associées dans l'espace" (A. Chauvet, 1986, p. 143)

La réalité politique de la zone nous oblige à considérer le fleuve comme une rupture territoriale. Cependant, un autre angle de vue pourrait placer le fleuve, non plus en bordure, mais au cœur d'un espace bi-national, composé par des villes jumelles. Il s'agit désormais de passer du concept de frontière à celui d'espace continu (H. Carricart, 1996).

La différence de taille et donc d'organisation des mailles de gestion entre les deux pays voisins rend toutefois la comparaison délicate. Du point de vue des divisions administratives, les découpages opposent une province argentine, l'Entre Ríos, à cinq départements uruguayens ; des villes de troisième ordre, chef-lieu de "municipes", à des villes de deuxième ordre, capitales départementales.

Même si ces variations du contenant faussent dès le départ toute tentative d'argumentation statistique, force est de constater que l'homogénéité relative de ce que nous appellerions la "région" du Río Uruguay, si la notion reposait sur ce seul critère, pose la question d'une gestion intégrée de la zone.

L'utopie est ancienne et remonte pour le moins au temps d'Artigas et de la Liga de los pueblos libres. Dans le débat actuellement en cours à propos de l'aménagement et du destin de la zone du bas Río Uruguay, l'argument revient régulièrement dans les discours de certains politiques. "Il est temps de réfléchir sur les modalités d'intégration des provinces artiguistes". Tels étaient les mots de Luis Alberto Lacalle prononcés lors d'une conférence donnée à la Ligue maritime lors de la dernière campagne présidentielle<sup>24</sup>.

Le dépassement de la frontière est en marche chez les acteurs du monde des transports. La libéralisation de l'activité, on l'a vu, a provoqué la réactivation de circuits transnationaux d'acheminement de marchandises. Dans ce contexte, le nœud ferroviaire

que constitue Salto, représente un lieu privilégié pour la matérialisation de dynamiques transfrontalières. Que des acteurs des transports aient récemment projeté d'y implanter un centre logistique n'est pas une surprise.

L'idée d'une plus grande intégration de la zone frontalière fait également son chemin dans les milieux institutionnels. Trois structures de réflexion sont actuellement mises en œuvre dans la région, et sont le fait d'initiatives locales : le Paralelo 33, dont nous avons déjà parlé, la CIRPU (Conferencia Internacional Rotarea para Preservación de la Cuenca del Río Uruguay) et le Comité de Planificación y Gestión de los Municipios Integrados del Bajo Río Uruguay<sup>25</sup>, qui réunit des représentants des municipes et autres autorités départementales des deux pays riverains. Ce conseil est à l'origine de la création, le 14 octobre 1994, de la CODEFRO (Comisión de Desarrollo Económico Fronterizo). La commission relève de la sphère gouvernementale nationale, mais intègre des élus locaux. Son rôle reste actuellement mal défini entre les deux pays.

Depuis 2000, une nouvelle initiative voit progressivement le jour sous l'impulsion de Sergio Montiel, gouverneur de la Province de l'Entre Ríos. L'objectif, fixé par une première rencontre organisée à Montevideo, réside dans le rassemblement des provinces, Etats et départements limitrophes du Río Uruguay dont Formosa, Corrientes et Misiones et les cinq départements uruguayens en faveur de l'ouverture à la navigation du barrage de Salto Grande. Selon les propres mots du responsable, la stratégie de développement concerne essentiellement les productions de bois et d'agrumes qui, pour le moment, descendent le long du fleuve par la route n° 14 (Argentine), et qui, avec la multiplication des trafics de camions, s'est transformée depuis les années 1990 en véritable "Route de la mort". Il s'agit aujourd'hui pour les élus locaux de se pencher sur les impacts négatifs engendrés par la sous-utilisation du fleuve et d'œuvrer pour sa réhabilitation en tant qu'axe de transports privilégié (*El País*, 21/VI/2001)

Certes la CARU, créée en 1975, pourrait constituer l'institution transfrontalière, symbole d'une vision intégrée de cet espace et d'une prise en compte commune des problèmes qui lui sont spécifiques. Malheureusement, la commission, en dépit de ces compétences, n'a qu'un rôle de coordination en matière d'aménagement. La Commission demeure un instrument déconcentré au service d'une coopération davantage inter étatique qu'inter régionale.

Les mobilisations récentes de la société civile locale témoignent également d'une prise de conscience collective autour d'un problème commun : la gestion et l'aménagement du Río Uruguay. Certes les revendications des ouvriers portuaires de Concepcion del Uruguay<sup>26</sup> ne vont pas dans le même sens que celles des écologistes de Fray Bentos<sup>27</sup>. Cependant leurs préoccupations concernent le même objet : le fleuve. Et leurs griefs accusent un seul et même acteur : l'Etat central, dont l'immobilisme traduit, soit l'absence de projet, soit, au contraire, l'existence d'un plan dont la mise en œuvre paraît pour le moins délicate puisque jamais évoquée.

Plus peuplée que la côte atlantique, la façade occidentale de l'Uruguay est un foyer ancien de colonisation. Dès le début de l'époque coloniale, le fleuve, voie naturelle de



communication, a favorisé les échanges entre un nord longtemps marqué par la présence indigène et un estuaire de la Plata, très vite apparu comme point de concentration des populations européennes immigrées. Les rives, de part et d'autre du Río Uruguay, sont riches d'un passé baigné dans les eaux du fleuve avec lequel les sociétés ripuaires entretenaient des liens étroits.

Le réveil des rives du Río Uruguay passe donc inévitablement par une réactivation de son fleuve. Tous les d'acteurs du monde maritime en ont conscience. Depuis 1992, les négociations intergouvernementales sont à la recherche d'un consensus sur la question des dragages. Celle-ci est au cœur de la réactivation de la zone, que les seules utopies territoriales ne réussiront pas à réanimer. Il s'agit moins de recouvrer l'orientation méridienne d'un certain "âge d'or" que de composer avec la nouvelle donne des transports et de s'interroger sur des modalités originales d'intégration du bas Río Uruguay au vaste système drainant en construction dans le bassin de la Plata.

#### **d. La question des dragages dans le bas Río Uruguay**

Depuis 1946 et la signature de la Convención para el aprovechamiento de los rapidos del Río Uruguay, plusieurs études ont établi des diagnostics sur la meilleure façon d'utiliser la voie d'eau : en 1962, la Sofrelec, en 1964, l'US Army corps of Engineers, en 1965, la Sogreah, en 1970, l'Acres-Hidrosud, en 1973, Chas T. Main, en 1979, les ingénieurs Loschacof et Kooman, en 1979, la société Gradowczyk & Associated, en 1990, l'ingénieur Spallanzani, en 1991, A. Viladrich, en 1992, la Compañía Nacional de Ródano (J.P. Abadie, 1998).

Toutes ces analyses conduisent à l'accord du 21 décembre 1992, signé entre l'Argentine et l'Uruguay qui charge la CTMSG (Comisión Técnica Mixta de Salto Grande) et la CARU d'élaborer un programme d'amélioration de la navigation sur le Río Uruguay, y compris dans la partie en amont du barrage. Pour mener à bien cette tâche, les deux institutions se dotent d'un nouvel organe : le Comité de Conducción de Estudios Para el Mejoramiento de la Navegabilidad.

Le programme formulé par le Comité comprend une série de dragages dans le bas Río Uruguay et trois propositions distinctes d'un canal de dérivation permettant le contournement du barrage. Les opérations de dragages, dont le coût total est évalué à une centaine de millions de dollars, sont à la charge de la République d'Argentine. Le premier objectif est d'atteindre des tirants d'eau de 23 pieds dans le chenal d'accès à Concepción del Uruguay, de 17 pieds pour Paysandú et de 9 pieds pour Concordia et Salto. D'autres études sont actuellement en cours pour doter le port de Fray Bentos<sup>28</sup>, actuellement accessible par un chenal de 26 pieds, d'accès plus adapté pour les trafics de bois. Une réfection du balisage et de la signalisation doit également être entreprise pour permettre la navigation de nuit.

En novembre 1998, les dockers de Concepción del Uruguay bloquent le pont Artigas pendant quelques jours. Les manifestants réclament le début des travaux d'approfondissement des chenaux de navigation dans le Río Uruguay avant que leur organisme

portuaire ne meurre définitivement. En effet, si dans l'estuaire le thème des dragages a été pris en main par les autorités centrales, les négociations pour le fleuve Uruguay sont au point mort depuis 1997.

A cette date en effet, l'Argentine fait part à son voisin uruguayen de sa volonté d'entreprendre les travaux à condition d'obtenir la souveraineté sur le chenal de navigation. L'idée du gouvernement Menem est de céder au secteur privé l'exploitation de la voie d'eau et d'établir un système de péages sur le fleuve. D'abord acceptée par la chancellerie uruguayenne, l'idée est immédiatement rejetée par les parlementaires, qui voient dans cette manœuvre une perte nette pour l'économie nationale.

Pour l'Argentine, il s'agit d'appliquer au Río Uruguay une norme définie par le Traité du Río de la Plata (1973). Les articles n° 12 et n° 15 établissent en effet que le contrôle du chenal de navigation revient à la partie qui en assure l'entretien<sup>29</sup>. A cette date, aucune opération n'a été entreprise sur le fleuve dont les ports sont pourtant en difficulté, faute d'accès suffisamment profonds pour qu'une activité maritime s'y maintienne.

Le problème majeur des ports du Río Uruguay résulte des trafics qu'ils assument ou devront assumer dans un futur plus ou moins proche. Les navires reefer, de type Handy Size, et les Ship carriers, pour le transport de bois, sont respectivement des unités de 40 000 et 60 000 tpl. Pour circuler à pleine charge, de tels navires nécessitent des chenaux de navigation dragués à 30 pieds. En dessous de cette limite bathymétrique, ils sont dans l'obligation de compléter leur chargement à Nueva Palmira, Buenos Aires ou Montevideo, dotés d'accès à 32 p. L'Uruguay dispose d'une proposition de dragage à 32 p dans le bas Río Uruguay pour desservir le futur terminal à bois de Bopicua que la ENCE (Empresa Nacional de Celulosa de España) souhaite construire, au nord de Fray Bentos. Les questions de souveraineté, et surtout de concurrence entre les organismes portuaires de deux rives, représentent pour l'instant des freins à ces projets de développement.

Si le Río Uruguay constitue donc un contact traditionnel de l'Uruguay, il n'en représente pas moins un espace en attente. Sur cette rangée portuaire, seul Nueva Palmira tire actuellement profit de sa situation exceptionnelle, au débouché du bassin de la Plata, en récoltant quelques vracs échappés du puissant système du bas Paraná. Également en attente d'un projet portuaire, la façade atlantique de l'Uruguay compose toutefois un tout autre contact, davantage pionnier que traditionnel.

## **2. Un contact pionnier : l'horizon atlantique**

La côte atlantique est dangereuse. Parfois, la mer arrache à la plage une quantité suffisante de sable pour découvrir l'épave d'un des nombreux navires échoués entre 1880 et 1950 (J.A. Varese, 1998). La puissance du courant du Brésil en direction du Sud et la prédominance des vents du Sud et Sud-est rend difficile la tâche du navigateur à voile, qui, sans cesse est rabattu sur la côte.

Le linéaire côtier, ponctué d'une série de pointes rocheuses, est constitué d'un enchaînement d'arcs sableux. Le matériel cristallin abonde et, en arrière de la plage, les dunes épaisses et mobiles peuvent atteindre plusieurs dizaines de mètres de haut. La dynamique est puissante. On estime qu'une dune de 11,5 m de haut, comme celle de la Calavera près du Cabo Polonio se déplace en moyenne de 5 mètres par an. Selon des photographies aériennes, elle devait être, en 1943, de 3 km d'épaisseur (Alava, Panario, 1992). Certains massifs dunaires pénétraient le continent sur plus de 10 km (F. Daus, 1948). Pour Daniel Panario et Daniel de Alava, le transport de sable a été réduit, en une cinquantaine d'années, d'environ 70 %.

### A. Une "côte en danger"<sup>30</sup>

La question des dunes pose en effet un problème environnemental sur cette portion du territoire uruguayen. Devant l'avancée des masses sableuses portées par les vents du sud-est et dans des conditions ombrothermiques plus favorables à de longues périodes de sécheresse, nombre de propriétaires terriens avaient planté, dès le début de ce siècle, dans les environs de Punta del Este, d'importantes quantités de pins, acacias et autres eucalyptus. Barrière naturelle, valeur ajoutée non négligeable, l'arbre exotique de haut-jet est devenu un élément à part entière d'un paysage littoral dès lors dénaturé.

Le monte indigeno, formation autochtone basse et composite a reculé au profit d'une certaine uniformisation du paysage. S'il fut d'abord mis en place sur le littoral sud-est, ce modèle d'anthropisation de l'espace dunaire fut également appliqué sur la côte atlantique durant les années quatre-vingt. Voici ce que l'on pouvait lire en 1979, dans un épais rapport établi par le MTOP<sup>31</sup> sur l'état des plages en Uruguay, à propos du site de Cabo Polonio :

"En cabo Polonio se halla la unica area atlantica intocada por el hombre, en la que destacan la presencia de enormes dunas e importantes reservas de monte indigena" (MTOP & al., 1979, p. 54).

*Cabo Polonio représente une zone non touchée par l'homme, où l'on relève la présence d'énormes dunes et d'importantes réserves de monte indigena.*

Le contraste avec le constat que l'on peut faire aujourd'hui sur le littoral atlantique est saisissant. En effet, à cette perte de biodiversité, s'est ajouté le problème du transit sédimentaire qui fut bientôt accentué par l'anthropisation anarchique du rivage. Il devint rapidement à la mode, à partir des années soixante, de venir construire, avec quelques planches récupérées, de ci, de là, son rancho au bord de l'eau. Des petites stations balnéaires virent ainsi le jour sur les bases éparses d'un habitat lié à l'activité de petites communautés de pêcheurs : Aguas Dulces, Cabo Polonio, Punta del Diablo.

Toutes les données sont alors réunies pour la mise en œuvre d'un schéma désormais classique : installation d'un rancho, plantation d'arbres, puis pour les cas les plus proches de la mer : mise en place d'ouvrages "personnalisés" de défense côtière. S'en suivent : érosion côtière, pollution des aquifères, non-respect de réglementations, normes inappliquées ou non-adaptées, apparition d'enjeux et d'opinions divergentes, mobilisation de communautés autour de conflits d'usage.

"Por esta razón, es necesario emprender un manejo en forma integrada de la zona costera, de carácter nacional, ya que deberá tenerse en cuenta que la legislación vigente sobre lo que está autorizado o no en la estrecha franja costera, merece una reformulación : especialmente porque en ciertos puntos es totalmente equivocada por falta de conocimientos científicos" (D. Alava ; D. Panario, 1992, p. 51).

*Pour cette raison, il est nécessaire d'entreprendre une gestion intégrée de la zone côtière, de caractère national, qui devra prendre en compte le fait que la législation en vigueur, sur ce qui est autorisé ou non sur la frange côtière, mérite déjà une reformulation : en particulier parce qu'en certains points, elle se trompe totalement par manque de connaissances scientifiques.*

En arrière du cordon dunaire et des falaises mortes façonnées lors de la transgression quaternaire, s'étend tout au long de la côte une série de lagunes de taille inégales. Elles sont alimentées par des cours d'eau qui, face à l'extension des sables, ont de plus en plus de mal à trouver la mer (J. Chebataroff, 1984). Seules deux rivières atteignent l'Océan de manière permanente : les arroyos Chuy et Valizas.

Ces lagunes, probablement d'anciens golfes fermés par l'abondance de dépôts sableux, sont parfois réouvertes sous l'effet des grandes tempêtes ou de manière totalement artificielle par l'action de l'homme. Ouvrir la barre protectrice pour libérer les eaux lagunaires signifie une pêche miraculeuse. De telles zones humides sont particulièrement propices à la production de matière organique et une faune importante y trouve refuge dont nombre de langoustines et de maigres (MTOP & al., 1979).

## **B. Un espace pionnier**

"Toute région pionnière est essentiellement marginale, incertaine et fugitive. Cela rend sans doute difficile sa cartographie exacte, mais la valeur de son étude réside précisément dans la connaissance d'une société en mouvement" (P. Monbeig, 1961, cité par H. Théry, 1991). Pour Pierre Monbeig, les différentes étapes de la marche pionnière s'identifient d'abord par la succession dans le temps des crises économiques. Jusqu'à présent, la rive atlantique n'est qu'une marge de l'espace uruguayen. Elle ne dispose pas d'autres fonctions que celles plus ou moins consolidées d'un tourisme alternatif au modèle classique, mis en place à Piriapolis ou Punta del Este. Un mythe demeure, celui d'un port en eau profonde : l'idée est formulée dès la fin du XIXe siècle et un récent appel d'offres en a relancé l'actualité à la Paloma. En arrière de la côte, la monoculture du riz rappelle une politique agricole volontariste et pose de nombreux problèmes écologiques. Recherche d'un projet, conquête brutale et opportuniste caractérisent un espace aux équilibres fragiles, et dont l'insertion dans l'organisation territoriale uruguayenne reste à définir.

### **a. Un rivage sans ville côtière**

Deux villes pilotent ce sous-ensemble régional : Chuy et Rocha, respectivement situées aux extrémités septentrionale et méridionale de la côte. La rue centrale de Chuy sépare l'Uruguay du Brésil. La localité est l'exemple type de ces villes frontalières sud-américaines qui puisent leur activité dans le contraste monétaire existant entre deux écono-

mies nationales distinctes (cf. chapitre 2). Lorsqu'en février 1999, le Brésil dévalua subitement sa monnaie, Chuy connut l'effervescence. Nombre d'estivants uruguayens, alors en vacances sur la côte, à la Barra del Chuy, la Punta del Diablo, la Coronilla ou ailleurs, se précipitèrent vers la bonne affaire que leur nouveau pouvoir d'achat autorisait<sup>32</sup>. Chuy n'est donc qu'un vaste bazar, étalé dans des enseignes éphémères réparties des deux côtés d'une rue centrale d'où sont exclus les douaniers<sup>33</sup>. 10 000 habitants y vivent, sans toutefois y prospérer.

La grande ville de la côte atlantique reste Rocha, toutes proportions uruguayennes gardées. Elle est la capitale administrative du département du même nom. Celui-ci couvre l'ensemble du linéaire atlantique uruguayen. Outre les fonctions commerciales liées à son rang dans la hiérarchie urbaine nationale, Rocha assume un certain niveau de services. Comme Castillos et Santa Teresa, elle se situe, en arrière de la côte, sur cet ancien axe stratégique de surveillance du territoire colonial.

Avec le développement du tourisme balnéaire, toutes ces localités ont fourni les premiers habitants du rivage. Rocha, Castillos et Santa Teresa sont respectivement connectées sur les localités côtières de La Paloma, d'Agua Dulces et de Punta del Diablo. La route fut un élément déterminant de cette conquête et des liaisons régulières en autobus depuis la capitale assurent l'arrivée de flux d'estivants, dès les premiers beaux jours de novembre. En ce sens, le cas de Cabo Polonio est différent.

#### **b. Un cas de mise en valeur "sauvage" du trait de côte : Cabo Polonio**

Au début des années quatre-vingt, se construisent les premiers "ranchos" sur le promontoire rocheux : quelques bicoques tout ou plus, construites de bois de récupération et de quelques seaux de ciment amenés ici tant bien que mal. La route n'arrive pas jusqu'au cap, ni l'eau, ni l'électricité, pas même le téléphone<sup>34</sup>.

Une colonie de phoques est installée sur quelques rochers de l'avant côte. Un épais cordon dunaire isole le promontoire de la route, quelques kilomètres à l'Ouest. Bridés par dix ans de dictature, les premiers arrivants avaient sans doute le rêve avant-gardiste d'une forme de développement durable. C'étaient, et ce sont toujours, des artistes, des universitaires, des militants de gauche. Certains vivent dès leur arrivée à l'année, d'autres ne viennent que pour la saison. Le rêve a duré suffisamment pour devenir d'actualité au début des années quatre-vingt-dix.

Le lieu est effectivement devenu entre temps un endroit à la mode où nombre de jeunes argentins décident de passer leurs vacances loin de la "très civilisée" cité portègne. Nous ne disposons pas de chiffres précis sur le flux touristique dans cette zone. Cependant, selon les dires du gérant de l'entreprise El Paraíso, qui dirige les touristes, depuis la route principale où les déposent les omnibus, vers le site balnéaire, le flux quotidien de personnes transportées représente, lors de la semaine de Noël 2000, entre 1 300 et 1 500 individus (*El País*, 10/1/2001). On estime qu'à peine cent personnes vivent au cap à l'année.

C'est au milieu des années 1990, que les travaux de Daniel Panario et de son équipe

démontrent le caractère dénaturé des forêts de pins et d'eucalyptus et du danger constitué par la prolifération des constructions dans les cordons dunaires et, d'une manière générale, sur la côte atlantique. Les conclusions des recherches effectuées ont conduit à l'arrachage d'une partie de la forêt artificielle. Depuis quelques années, une petite centaine de ranchos, situés sur les dunes aux alentours du promontoire a été détruite sur l'initiative du ministère du Tourisme.

Une petite économie locale originale, basée sur une activité touristique contrôlée, s'est aujourd'hui mise en place. On accède au Cabo Polonio par une piste à travers les dunes dont l'entrée est contrôlée par des agents du Ministère du Tourisme. Un droit de passage est prélevé. Plusieurs petites entreprises familiales, équipées de quelques camions tout terrains assurent un service de liaisons régulières. Au croisement de la route n° 10 et de la piste, un restaurant, s'est construit et propose quelques services de restauration et de gardiennage. La piste est interdite à tous véhicules particuliers. Cabo Polonio compte deux épiceries, trois cafés restaurants.

L'Art compte désormais parmi les ressources potentielles du lieu. En effet, il existe aujourd'hui, dans les milieux artistiques platéens, un "label" Cabo Polonio. Ce sont des sculptures peintes composées à partir de bois roulés par les eaux, des maisons bariolées dont les murs sont incrustés de bouteilles de verre, des toiles qui puisent leur inspiration dans les paysages environnants. Ces produits culturels sont vendus sur place durant la saison, exposés dans les galeries de Montevideo ou de Buenos Aires, le reste de l'année.

Cabo Polonio est donc devenue en une dizaine d'année beaucoup plus qu'une station balnéaire à la mode. Le lieu a valeur de symbole, dans le refus de la communauté locale à céder aux pressions extérieures qui engageraient le site sur les voies hasardeuses d'une modernisation des infrastructures. Cabo Polonio est un exemple de résistance au modèle d'urbanisation littorale et de développement touristique classique. Le lieu incarne aujourd'hui une expression de la culture uruguayenne : une revendication un peu libertaire à la différence. À notre connaissance, le cas "Polonio" reste cependant la seule expérience de ce type en Uruguay et dans la région platéenne. Dans le contraste qui oppose la rive atlantique à la côte estuarienne en termes de pratiques touristiques, Cabo Polonio constitue la nuance la plus prononcée.

### **c. Des cas de mise en valeur "traditionnelle" inachevée : La Paloma, Aguas Dulces**

Nous n'avons pas fait d'enquêtes pour affirmer de façon catégorique que la démarche de l'estivant atlantique diffère en tout point de celui de Punta del Este. Nous avons cependant passé suffisamment de temps en Uruguay pour saisir qu'il existe un profil sociologique différent entre l'habitué de "Punta" et celui des localités atlantiques. Le premier est Argentin, il fait partie des classes moyennes ou hautes de la société portègne. Il est propriétaire d'une maison, d'un appartement ou d'un yacht, pensionnaire d'un hôtel, locataire d'un meublé. Il peut être également Uruguayen et alors patron d'entreprise ou appartenant au large éventail des professions libérales. Il dispose à Punta del Este de tous les services touristiques modernes que peut lui procurer une station de premier ordre. Le second fait partie de la classe moyenne uruguayenne et s'est

petit à petit construit, une maison, à La Paloma sur une parcelle de terrain achetée quelques années auparavant, un rancho plus ou moins éphémère sur le domaine public, à Aguas Dulces.

À La Paloma (cf. planche 13), les plus jeunes pratiquent le surf sur les déferlantes océanes et admirent les voiliers étrangers, français pour la plupart, venus ici régler les derniers préparatifs avant d'affronter le grand Sud avec quelques touristes en quête de latitudes extrêmes<sup>35</sup>. L'escale est nettement plus économique qu'à Punta del Este. Le modèle d'un tourisme baulois, tropézien ou cannois n'a semble-t-il ici pas fonctionné. En témoignent l'abandon de quelques constructions d'établissements hôteliers, la ruine d'édifices trop ambitieux, le goudronnage partiel ou inexistant de nombreuses rues secondaires.

L'absence d'hôtels mais la présence en revanche de multiples petites habitations à louer à la semaine ou à la journée et l'existence de quelques lieux de camping caractérisent à Aguas Dulces, à la Punta del Diablo, une troisième forme de tourisme atlantique. Contrairement à Aguas Dulces, la présence d'une petite communauté de pêcheurs à la Punta del Diablo a sans doute évité la prolifération de constructions souvent illégales. Dans les deux sites, la présence touristique a permis l'existence d'une petite économie locale basée sur la rente locative et le petit commerce.

Si l'activité saisonnière peut-être considérée à Punta del Diablo comme une forme plutôt réussie de tourisme alternatif, le succès d'Aguas Dulces présente un coût environnemental certain. L'absence d'assainissement et la multiplication des ouvrages de défenses côtières édifiés au gré des circonstances individuelles ont participé activement à l'insalubrité des aquifères. L'apparition sur la plage de traces noires, sûrement d'anciens niveaux tourbeux, et le grossissement généralisé de la granulométrie sont autant de signes d'interruption du cycle de transport sédimentaire et donc, de fuite de ce pourquoi les premiers estivants étaient venus : le sable. Certes la station balnéaire est de taille modeste, et ce, même à l'échelle uruguayenne, mais Aguas Dulces a valeur d'exemple, un exemple qui s'égraine tout au long d'un littoral mal contrôlé et au caractère largement pionnier.

Lors de la saison 2000-2001, la *costa rochense* enregistrait des records d'affluence. Selon les dires des responsables départementaux, ce succès est largement dû aux initiatives prises en matière de promotion et de surveillance. Cette année-là, et pour la première fois, ce sont plus de deux cents personnes qui sont engagées par l'Intendencia pour s'occuper du nettoyage et de l'entretien des sites, et plus de 60 policiers chargés de missions de sécurité.

Cet engagement municipal, témoin de l'accroissement des prises d'initiatives de la part des collectivités en matière de gestion territoriale, s'établit en collaboration étroite avec le secteur privé. Il s'agit là d'un fait remarquable dans la mesure où il illustre une redéfinition des modes de gouvernances locales. Ces initiatives ponctuelles sont cependant à double tranchant : elles témoignent d'abord d'un défaut de planification territoriale en matière de tourisme à l'échelle nationale ; elles participent ensuite à l'augmentation

de la fréquentation de sites qui, sans un schéma directeur d'ensemble, risque de créer des phénomènes de concentration aléatoire propres à déstabiliser des zones littorales caractérisées par des équilibres fragiles.

### **C. La côte atlantique, espace projeté**

Relativement sous-exploitée, ou mal exploitée, d'un point de vue touristique, la région des lagunes atlantiques dispose cependant d'un fort potentiel. Le riz, produit en grande quantité de part et d'autre du Río Cebollati du fait de l'abondance en ressources hydriques, le tourisme, complété par une activité halieutique qui reste à développer, forment les trois pans d'un possible renforcement des structures économiques locales. Pour le moment, la côte orientale de l'Uruguay reste un espace davantage projeté que planifié, où les risques de conflits d'usage sont grands, et latents pour la plupart.

Certes quelques actions gouvernementales, notamment la destruction des quelques constructions illégales à Cabo Polonio, ont marqué récemment les esprits dans le sens d'un respect des législations en matière d'urbanisation littorale. Mais la relance, en 1998, du projet de port de commerce à La Paloma, à quelques kilomètres seulement d'une réserve de biosphère classée au titre de la convention de Ramsar, nous laisse dubitatif quant à une future gestion intégrée de la zone côtière atlantique.

Le sort réservé aux quelques communautés de pêcheurs artisanaux de la côte en témoigne. La récente interdiction de la chasse aux phoques a non seulement mis fin aux exportations de peaux mais également signifié une diminution notable des stocks de poissons réduisant du même coup les embarcations artisanales au rang de simples figurants du paysage littoral.

Comme sur nombre de littoraux, les questions de la protection, de la conservation et de la réussite économique appellent celle de la gestion, sans doute plus difficile à mettre en œuvre. Le développement de la côte atlantique uruguayenne fait partie d'une sorte de mythe uruguayen : la destinée maritime du pays.

Comme l'Argentine, l'Uruguay cherche depuis bientôt un siècle LE site littoral en eau profonde qui lui assurerait son devenir portuaire. La Coronilla, Charqueada, la lagune de Rocha, la Paloma sont tour à tour des éventualités étudiées par les spécialistes en ingénierie et logistique maritime (J.-C. Camps, 1968 ; M. Jackson, 1979). Jamais les autorités n'ont réussi à programmer le développement de la côte est.

En témoigne l'échec de la pêche, au début des années 1990, à la Paloma qui conduit aujourd'hui à faire de Montevideo le seul port de pêche du pays, avec toutes les difficultés de cohabitation que cela suppose dans un port qui aspire à devenir un centre régional de redistribution de conteneurs. Un projet existe actuellement pour La Paloma. L'appel d'offres lancé par les autorités est pour l'instant resté sans candidat.

Par bien des aspects, l'horizon atlantique fait figure d'espace pionnier. Vu de Montevideo, cet horizon reste lointain et en partie à conquérir. Pour le moins, comme le souligne Daniel Panario (1992), une réflexion d'ensemble doit y être menée, dans le



cadre d'un projet national. Pour l'heure, chaque ministère, chaque collectivité territoriale, chaque individu, y va de sa propre initiative. Il n'existe pas pour le moment d'actions coordonnées entre le ministère du Tourisme, celui des Transports et l'INAPE (Instituto Nacional de Pesca), qui dépend du Ministère de l'Agriculture. Pourtant, les directives émises en 1996 par le jeune Ministère de l'Aménagement<sup>36</sup> sont un plaidoyer en faveur de la gestion intégrée et du développement durable.

La côte atlantique diffère donc de la rive estuarienne, qui, sur un linéaire de plus de 450 km, concentre l'essentiel des activités du pays et constitue la porte traditionnelle du territoire uruguayen. En 1997, 65 % des 2 millions de visiteurs de nationalités étrangères sont entrés par l'une des quatre portes possibles sur le Río de la Plata : Carmelo, Colonia, Montevideo ou Punta del Este. Ici, les pratiques sont anciennes, les héritages nombreux et le littoral déjà largement structuré par la double influence des capitales platéennes : Buenos Aires et Montevideo.

## **II. UN CONTACT CONSOLIDÉ : LA PORTE PLATÉENNE**

Si l'on peut considérer que l'espace atlantique est piloté depuis son extrémité méridionale, Rocha, la côte uruguayenne sur le Río de la Plata peut, elle, être scindée en deux linéaires d'extension équivalente, à partir du centre de gravité montévidéen. De part et d'autre, en direction de l'Ouest et de l'Est, deux domaines différents forment une façade largement ouverte sur l'estuaire.

Les ports de Colonia, de Montevideo et de Punta del Este exercent des fonctions de portes qui ouvrent l'espace littoral uruguayen aux flux argentins, massifs et multiples (cf. planches 12 et 13). Ils sont autant de mouvements de capitaux, de personnes, de marchandises et de cultures. La rive estuarienne de l'Uruguay est donc logiquement marquée par la prégnance de ces allées et venues sur l'espace littoral.

La frange littorale uruguayenne bénéficie, en effet, d'un avantage fondamental sur la rive argentine : la présence massive de sables sur ses flancs. L'abondance de cette ressource conditionne l'essentiel des comportements des principaux acteurs des rivages de l'estuaire.

### **1. Du sable en eaux troubles**

Montevideo signale la limite septentrionale des intrusions salines dans l'estuaire. Zone de mélanges, de contacts et d'échanges, l'estuaire, dans sa dimension strictement aquatique, peut être dépeint selon plusieurs gradients, hydrologique, bathymétrique, climatologique, sédimentologique. Ce n'est guère qu'à partir de Piriapolis que les eaux du Río de la Plata perdent cette coloration rougeâtre si caractéristique. La presqu'île de Punta del Este offre le contraste, toujours impressionnant, entre des flots d'animation différente, moutonnés à l'Est, apparemment plus calmes à l'Ouest.

## **A. Les conséquences du contraste géomorphologique entre les deux rives du Río de la Plata**

Il existe un véritable contraste géologique entre les côtes argentines et uruguayennes sur le Río de la Plata (J. Chebataroff, 1979). Alors que sur la rive nord dominant les roches cristallines, la rive sud est caractérisée par la présence massive de matériels sédimentaires déposés là durant les dernières transgressions. L'Uruguay constitue la terminaison méridionale du socle brésilien tandis que la plaine pampéenne repose sur des couches fossilifères pliocènes qui peuvent atteindre 300 mètres d'épaisseur en certains endroits de la Pampa, 70 à Buenos Aires, quelques mètres à la Punta Gorda (J. Chebataroff, 1969).

La côte argentine sur le Río de la Plata offre à l'observateur une monotonie composée pour l'essentiel de slikkes et des zones humides en arrière du trait de côte. Les premières grandes plages de sable apparaissent à la hauteur de Mar del Plata, ce qui fait de ce port de pêche la principale destination estivale argentine. Bien sûr, les 3 000 kilomètres de côte dont dispose le pays sur l'Atlantique offrent par la suite, en direction du sud patagon, une variété plus ou moins mise en valeur.

D'un point de vue touristique, la Punta Valdes constitue l'une des destinations les plus fréquentes tandis que la mythique Ushuaïa, à l'extrémité du continent, présente bien des aspects du voyage initiatique. La réserve naturelle de la péninsule Valdes, perchée sur les falaises qui culminent à une vingtaine de mètres au-dessus du niveau de la mer accueille chaque année des touristes venus ici principalement pour y observer les parades nuptiales des grands cétacés. La diversité du paysage littoral argentin a cependant un coût : celui de la distance d'abord, de la fraîcheur des températures estivales ensuite. En Uruguay, sable et soleil sont à quelques heures des principaux foyers de peuplement de l'espace platéen.

Le littoral uruguayen sur le Río de la Plata se décompose d'un point de vue géomorphologique en cinq formes distinctes : les pointes rocheuses, les plages sableuses, les falaises littorales, les cordons dunaires et les zones humides littorales.

Les expressions les plus remarquables de ces dernières se trouvent dans les estuaires du Santa Lucia, du Pantanoso, des Arroyos Pando et Solís Grande. Leur existence tient dans le processus de colmatage d'anciennes baies ouvertes, fermée lors de la dernière baisse des niveaux marins. Aujourd'hui, les fleuves qui déversent dans le Río de la Plata déposent à leur embouchure d'énormes quantités de sédiments sous la forme de flèches sableuses qui obstruent le débouché des eaux continentales. Ces zones humides ne sont donc pas salines. Envahie par une flore hydrophile, la plupart de ces zones ont reculé, non sans produire quelques dépôts tourbeux pour l'instant inexploités (J. Chebataroff, 1969).

Au-delà des versants de ces vallées alluviales se trouvent les abrupts côtiers, comme les falaises de Mauricio ou de San Gregorio à l'Ouest de Montevideo. Certains talus sont directement en contact avec la houle, d'autres, comme dans le département de Canelones par exemple, se situent en arrière de la côte et témoignent d'anciens

niveaux marins, façonnés dans des phases transgressives, notamment celle du Vizcaíno.

Dans ce paysage littoral, l'arc de plage est de loin la forme la plus récurrente. L'apport constant de matériel sur la côte uruguayenne s'explique non seulement par le contraste géologique continental entre les deux rives mais également par l'ensemble de la dynamique de transport propre à l'estuaire de la Plata.

## **B. Une morphogénèse qui privilégie la rive uruguayenne**

Du fait de la faible profondeur générale de l'estuaire, les marées astronomiques n'ont que peu d'influence sur les variations du niveau des eaux. Ces dernières sont essentiellement la conséquence de phénomènes atmosphériques (M. Balaï, 1965). L'amplitude des ondes de la marée dynamique varie de 0,5 à 3 pieds entre la côte nord et la côte sud de l'estuaire (figure n° 42). Cette différence d'amplitude s'explique par la force de Coriolis, due au mouvement rotatif de la Terre, qui entraîne les eaux vers la gauche dans l'hémisphère Sud.

En revanche, l'existence des marées dites "barométriques" liées à l'influence d'un vent dominant violent (F. Ottmann, 1965) est un puissant facteur d'élévation du niveau des eaux dans l'estuaire. Ainsi, en 1958, le niveau du fleuve s'éleva de 4,10 m dans les quartiers portegnes du Tigre et de San Fernando, à 4,40 m à Montevideo le 10 juin 1923.

Ces "marées éoliennes", comme les nomment Balaï et Chebataroff, sont fréquentes. Nous avons pu nous en rendre compte lors de notre premier séjour dans l'estuaire de la Plata, en 1995, lorsque le camping de Carmelo fut partiellement submergé par les flots durant quelques heures du fait de la constance de vents du Sud. Le mécanisme est le suivant.

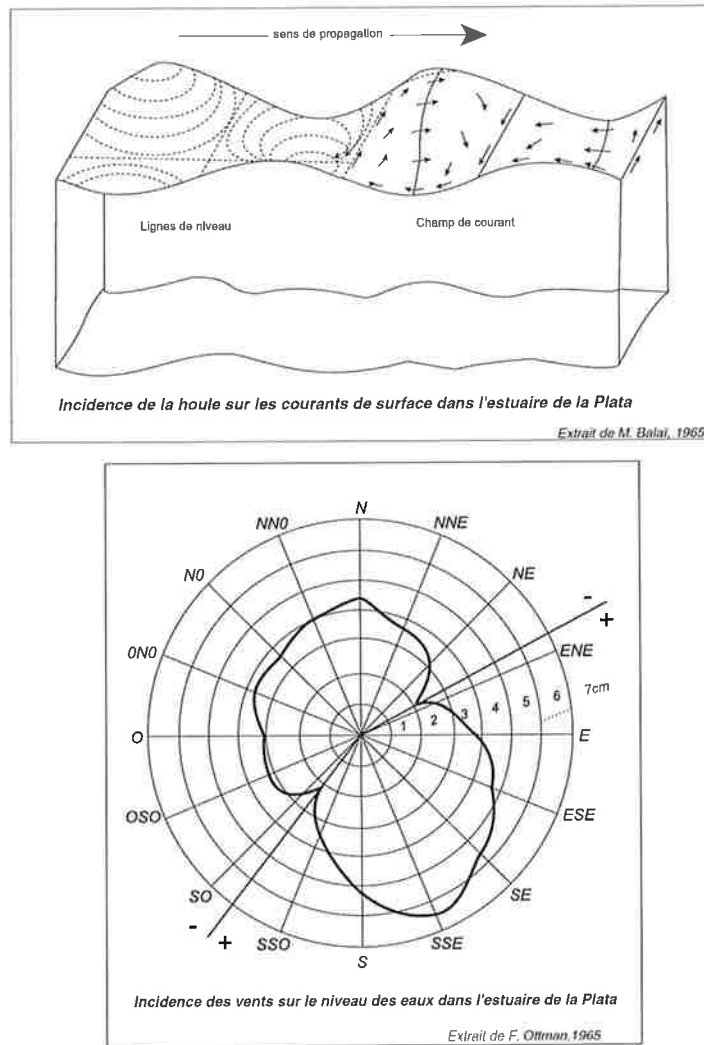
"El río de la Plata es un gran estuario del Atlántico Sur, del cual el mar ha sido desalojado por el inmenso volumen de agua dulce que descargan constantemente por su cauce, los legendarios ríos Paraná y Uruguay" (M. Balaï, 1965, p. 3).

*Le Rio de la Plata est un grand estuaire de l'Atlantique Sud, duquel la mer a été délogée par l'immense volume d'eau douce que déchargent constamment par leur bassin, les légendaires fleuves Parana et Uruguay.*

Deux forces sont en permanence à prendre en compte du point de vue de l'hydraulique estuarienne : les courants fluviaux aux débouchés du Paraná et du Río Uruguay<sup>37</sup> d'une part, les courants de flot et de jusant liés à la pénétration des eaux marines dans l'estuaire d'autre part.

À cela s'ajoute la force des vents qui possède une incidence sur les eaux de surface d'autant plus grande que les profondeurs de l'estuaire sont faibles. Les vents d'ouest ont tendance à pousser les eaux vers l'extérieur de l'estuaire. Inversement les vents d'est bloquent l'évacuation fluviale et conduisent à la croissance des volumes présents dans le Río de la Plata. Comme nous le montre la rose des vents, ce sont les vents d'ouest à sud-ouest qui présentent les plus fortes fréquences à l'année. La direction du vent a pour conséquence l'élévation ou non des eaux (cf. figure n° 41)

Figure n° 41 : L'influence des vents sur les courants de surface dans l'estuaire de la Plata.



L'action de l'air sur la mer atteint son paroxysme dans les situations extraordinaires que constituent les tempêtes dont les plus typiques sont les pamperos et les sudestadas. La première se caractérise par un vent violent du sud-ouest, froid et sec, d'origine polaire. Sa vitesse oscille entre 50 et 60 km/h, atteint parfois les 90 km/h. La seconde est un vent violent et humide du sud-est. Le phénomène se produit lorsqu'une dépression s'installe sur le Río de la Plata tandis qu'un anticyclone stationne à l'Est de la province du Chubut, au Sud de celle de Buenos Aires. Pression atmosphérique, force et direction des vents, coefficient de marée dynamique, débit fluvial conduisent donc le comportement des masses liquides dans l'estuaire. Cependant, "En el Río de la Plata, los vientos son la causa determinante de los corrientes de superficie, la acción de estos otros factores vienen en segundo lugar" (M. Balai, 1965, p. 44). Dans cette mécanique, la force de Coriolis est une constante : Marciano Balai estime qu'elle dévie les courants liés à l'action du vent de 17 à 28° vers la gauche.

Chacun de ces paramètres détermine des configurations courantologiques différentes et, par voie de conséquences, l'action des eaux sur la côte et la navigabilité de l'es-

tuaire. En effet, certaines conjonctions favorisent le blocage d'énormes quantités d'eaux, d'autres au contraire conduisent à des effets de chasse. D'une manière générale, les conséquences de cette circulation à configuration multiple affectent davantage les côtes argentines.

Prenons l'exemple des inondations, même si celles-ci relèvent de situations exceptionnelles. La Boca, mythique quartier portuaire de la capitale argentine, se situe en avant de la falaise morte qui sépare le quartier des affaires des rives du fleuve, quelques centaines de mètres plus loin. Il occupe, le long du Riachuelo, affluent du Río de la Plata, les zones les plus basses de la ville. La plupart des maisons y sont équipées de perrons dont on comprend très vite l'utilité, dès lors que le fleuve déborde et inonde la rive. Certains personnages célèbres ont ici fait leur début, Carlos Gardel, Onassis. Mais la Boca possède également ses compagnons d'infortune, beaucoup plus anonymes.

Nombre d'exportateurs de laine, production dont l'Argentine s'est fait une spécialité, ont été ruinés lors de l'inondation de 1958, lorsque les délicates marchandises, déposées sur les quais et prêtes à être embarquées, sont noyées sous les flots. Le hasard nous a permis de rencontrer l'un d'eux en 1995. Il était devenu concierge d'un petit hôtel du centre ville, fonction courue par les retraités d'un pays où le système social par redistribution est en crise. Son histoire a pour nous, valeur de symbole. Il parlait français, à une époque où les pays du Cône sud regardaient encore davantage vers le Vieux Continent plutôt que vers les Etats-Unis ; il avait parcouru l'Europe dans les années trente et quarante, lorsque l'Argentine, considéré alors comme un "El Dorado", assurait l'ascension sociale des candidats à l'exil.

Au-delà du cas particulier des inondations et de leurs conséquences sur les établissements humains au bord de l'eau, reste le problème bien actuel de la sédimentation dans l'estuaire.

Vitesse de courant et direction de houle sont les deux éléments moteurs du transport sédimentaire. Le courant véhicule les particules les plus fines, comme les vases par exemple, alors que la houle déplace par saltation des éléments plus grossiers, tels les sables. Les eaux prennent la direction de l'est de manière quasi constante le long de la côte uruguayenne, entraînant donc avec elle les fines particules à l'extérieur du Río de la Plata, de part et d'autre du Banco Inglés. Sous l'effet des tempêtes et de la marée dynamique, les sédiments ainsi déposés peuvent être remobilisés en direction de l'estuaire ou des fosses de l'avant côte de la rive atlantique uruguayenne.

À l'inverse, le long de la côte argentine, le courant fluvial est régulièrement contrarié par le courant de flot lié à la pénétration des eaux marines dans l'estuaire. N'oublions pas que ces courants sont déviés vers la gauche, c'est-à-dire vers le sud en ce qui concerne les eaux entrantes dans l'estuaire. Le ralentissement des courants favorise le dépôt des matières en suspension tout au long de la côte : là où le conflit entre les deux flux est le plus équilibré, au Sud-est de Buenos Aires, à la hauteur d'une ligne imaginaire Punta Lara-Colonia (M. Balaï, 1965) ; là où la baie de Samborombon fonctionne comme un piège à sédiments vaseux.

Par ailleurs, le gonflement du volume des eaux dans la partie méridionale de l'estuaire (cf. figure n° 41) engendre des déformations de surface. Les dénivellations ainsi créées provoquent des circulations transversales, perpendiculaires à la côte. Alors que les particules fines demeurent d'un côté en suspension, là où elles ne rencontrent pas d'obstacle, de l'autre, elles sont poussées vers la rive argentine.

L'apport de sable sur les côtes relève en grande partie de la dérive littorale. Celle-ci constitue avec les tempêtes l'élément moteur du transport sédimentaire au rivage. La grande houle océane arrive du sud-est et heurte la côte uruguayenne à La Paloma. Le plan de houle forme un angle moyen de 19°5 avec le parallèle 35°S. Par réfraction, la dérive littorale prend alors deux directions distinctes : elle remonte la côte atlantique en direction du nord-est, longe la rive estuarienne en direction de l'Ouest. L'alimentation du système en particules sableuses dépend de la capacité de la houle à remobiliser du matériel de l'avant côte et de l'efficacité de son action érosive sur les abrupts de la côte uruguayenne.

Le long du rivage, la houle remet également en circulation les apports continentaux rassemblés sous la forme de flèches, au débouché des principaux affluents de l'estuaire. Une autre partie de ces apports provient des falaises où les coulées de solifluxion que provoquent les infiltrations d'eau précipitées libèrent des quantités de limons et de loess déposés là durant le pliocène. Le vent peut ensuite redéployer ces sables, pour la plupart quartzeux, dans les arcs de plages ou sous la forme de cordons dunaires.

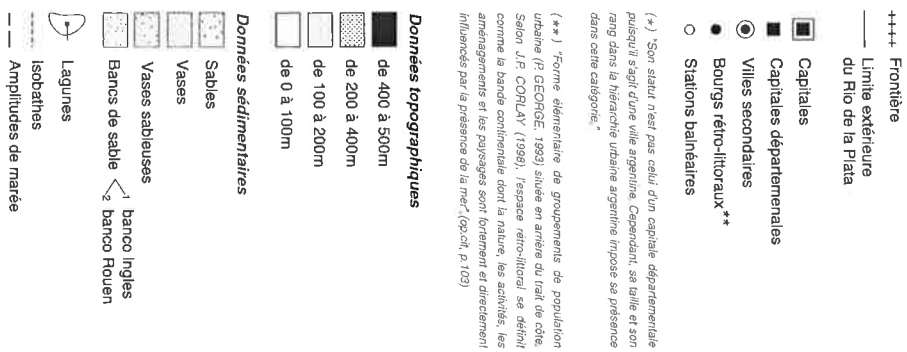
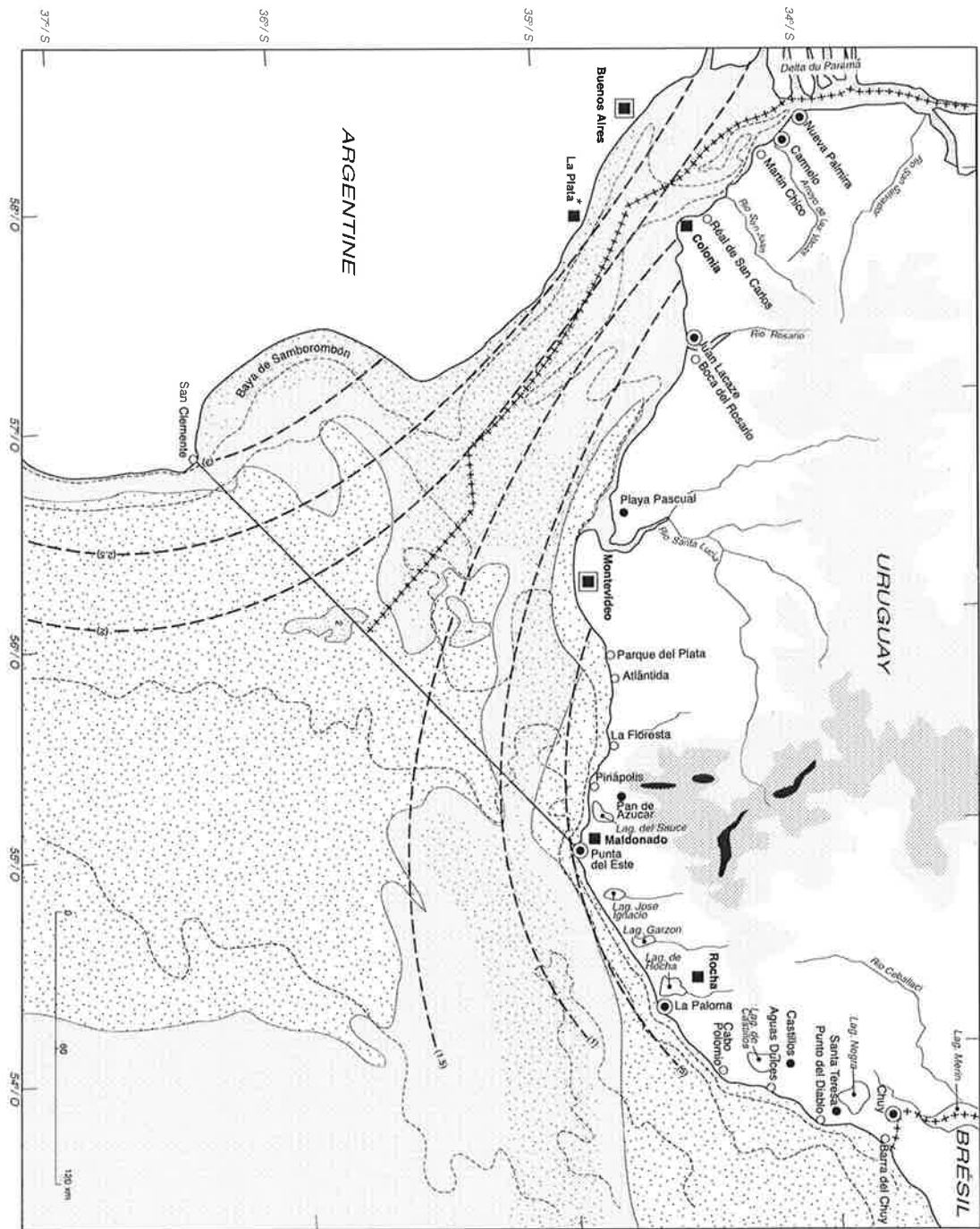
Des eaux troubles du Río de la Plata, l'Uruguay, à l'inverse de l'Argentine, tire une ressource abondante et à forte valeur ajoutée potentielle : le sable. Son omniprésence sur la côte explique en effet l'ampleur de l'activité touristique sur la berge uruguayenne. La réforme monétaire engagée par le premier gouvernement Meném au début des années 1990 établissant la parité du Peso avec le Dollar américain confère depuis une petite dizaine d'année un pouvoir d'achat favorable aux Argentins dès lors qu'ils se trouvent en Uruguay<sup>38</sup>. En 1997, sur 2 millions de visiteurs étrangers, 1,6 millions possédaient la nationalité argentine (cf. figure n° 39).

Cet assaut des rives Nord par les habitants de Buenos Aires s'opère toutefois de façon inégale sur le littoral. De Montevideo à Punta del Este, le tourisme balnéaire structure l'essentiel de l'activité. À l'ouest de la capitale, la région de Colonia conserve des bases industrielles dont le déclin est aujourd'hui enrayé par le développement des activités récréatives.

Le projet de pont reliant Buenos Aires à l'ancienne cité portugaise, déclarée en 1995, "patrimoine mondial" de l'Humanité, ne fait que renforcer cette tendance en lui agrégeant un puissant mouvement spéculatif dans le secteur foncier.

Du sable en eaux troubles : la métaphore concerne tout aussi bien les données de la nature que les sombres affaires se déroulant sur la côte. Aux yeux des juges argentins, Punta del Este n'est qu'une plate-forme de blanchiment d'argent sale. Aux alentours de

Figure n° 42 : Estuaire de la Plata



Colonia, nous fûmes témoins des extractions de sable parfois illicites. Les prélèvements s'effectuent à la faveur de la nuit et de l'impossible contrôle de la côte par une Prefectura Naval sous-équipée en termes de navires. Par chargements de quelques milliers de tonnes, ce trafic traditionnel entre les deux rives de l'estuaire, s'organise entre le "micro port" sablier de Conchillas sur la côte nord et les cimenteries de Buenos Aires.

## 2. De Montevideo à Punta del Este : la ruée vers l'est

De Montevideo à Punta del Este s'étire la rive la plus urbanisée du territoire uruguayen. Il est sans doute d'ailleurs erroné de considérer Montevideo comme borne occidentale de ce premier sous-ensemble tant la rivière Santa Lucia constitue une limite que la croissance urbaine n'a atteinte que fort récemment. Cette urbanisation récente, d'abord spontanée, représente actuellement une zone d'enjeux :

"La côte ouest de Montevideo constitue une zone de cultures maraîchères et de vergers menacée au cours de ces quinze dernières années par l'installation, derrière le Cerro, de bidonvilles à forte croissance démographique. Les paysages côtiers du secteur représentent pour les citoyens une réserve de loisir très peu utilisée" (P. Ligrone, 1995, p. 108).

La "réserve" foncière dont parle l'auteur n'en est aujourd'hui plus une. De nombreux lotissements ont été effectués et des quartiers résidentiels de luxe s'y sont construits et se construisent encore (planche 12). La "ruée urbaine" ayant peu à peu abouti à la consolidation, à l'est de Montevideo, d'un "Uruguay côtier", pour reprendre la formule de Ligrone, paraît avoir changé de direction. Désormais, c'est également à l'ouest qu'une partie du défi urbain de la métropole uruguayenne semble devoir se poser.

Cependant, même si les bords marécageux du sous-estuaire du Santa Lucia ont constitué, semble-t-il, un élément répulsif, c'est l'effet d'attraction des plages de l'est et le faste affiché par la station de la pointe, "Punta", comme l'on dit communément, qui oriente, tout au long de ce siècle, la dilatation de la ville vers l'est.

En effet, depuis les premières anses de la Playa Ramirez, depuis celle de Pocitos et de Malvín (planche 9), la côte, jusqu'à la marge orientale de l'estuaire, n'est qu'une succession d'arcs de plages ponctués par quelques pointes rocheuses et autres dômes granitiques, témoins de l'usure des sierras héritées du vieux socle brésilien.

Les fleuves se jettent dans le Rio de la Plata dans des terminaisons sinueuses sur les bords desquelles se dépose la grande majorité de leur apport sédimentaire qui ne parvient pas, du fait de la houle et des vents souvent contraires, à se déposer totalement sur les rives estuariennes. Les Arroyos Carasco, Pando, Solis Chico, Solis Grande, Maldonado tronçonnent l'espace côtier en sections dont la densité du bâti varie selon un double gradient d'intensité, de Montevideo à Parque del Plata à l'ouest, de Punta del Este à Piriapolis, à l'est. La section centrale constitue la zone la moins anthropisée de ce paysage balnéaire.



## A. Deux moteurs différents d'urbanisation littorale

Même si le tropisme en direction de l'est se traduit par une urbanisation quasi continue de la bande côtière, le processus répond toutefois à des impulsions différentes. À proximité de la capitale, les localités de Lagomar, Solymar et d'El Pinar se sont peu à peu transformées en cités dortoirs. À l'est de Montevideo, l'entité "Ciudad de la Costa" 39 comptait en 1968 à peine 9 000 habitants. Le dernier recensement de 1996 en dénombre plus de 80 000. À partir d'Atlántida, les choses changent. Les stations touristiques, comme Punta del Este et Piriapolis, restent en effet marquées par une activité saisonnière.

### a. La conurbation montévidéenne

Dans la partie orientale de Montevideo, un flux intense de migrations pendulaires est apparu, transformant l'avenue Italia et la Rambla<sup>40</sup> (cf. planche 8), porte de sortie est de la capitale, en l'un des axes majeurs de circulation de la capitale. On estime que les quartiers de Carrasco, Punta Gorda, Malvín et de Ciudad de la Costa génèrent à eux seuls plus de 140 000 voyages quotidiens. L'axe de l'Avenida Italia débouche sur la station centrale d'omnibus Tres Cruces d'où s'organisent des liaisons avec le reste de la ville et le reste du pays. Ici, aux heures de pointe, la circulation est particulièrement intense.

Le "Tren de la Costa" est le dernier projet en date de l'IMM pour résoudre le problème de congestion de l'axe oriental. Il doit relier le centre ville de la capitale à la localité balnéaire d'El Pinar. Le premier projet faisait état d'une liaison Tres Cruces-Atlántida. Le retour du train<sup>41</sup> serait pour Montevideo la marque d'un modernisme audacieux, dont la ville sud-américaine n'a en général pas les moyens<sup>42</sup>. Déclarée capitale institutionnelle du Mercosur, cette audace porte évidemment la marque d'une ambition. Seulement "voilà des pays où, bien souvent, des architectes mais aussi des urbanistes sont de grande qualité. Ces derniers font des plans, des schémas directeurs. Ces exercices sont rarement suivis et exécutés" (O. Dollfus, 1994, p. 10). Le projet "Tren de la Costa" consacre le processus de conurbation ou de métropolisation dans lequel s'inscrit la capitale montevidéenne (depuis la fin de la dictature).

Au-delà de l'arroyo Pando, de petites localités reçoivent majoritairement le tourisme national, celui des fins de semaines montevidéennes. Les stations, comme Atlántida, Parque del Plata ou la Floresta, possèdent hôtels, casinos et centres de loisirs. La maison individuelle, familiale, demeure toutefois la norme. Peu d'édifices collectifs ont ici vu le jour. Le lotissement des terrains continue, mais il s'opère désormais de l'autre côté de "l'interbalnearia", la route, à quatre voies et à péages, longeant le littoral depuis Montevideo jusqu'à Punta del Este.

Sur les 2,4 millions de visiteurs (Uruguayens vivant à l'extérieur inclus), 41 % se dirigent vers des pensions de famille, 26,3 % dorment à l'hôtel, 11 % sont propriétaire de leur résidence secondaire en Uruguay, 8 % ont pris une location et à peine 4 % vont au camping. Seulement 6 % sont de passage. D'un point de vue touristique, l'Uruguay est bel et bien une destination et non une plate-forme de transit. Punta del Este en est le pôle principal.

## **b. Le pôle touristique de Maldonado-Punta del Este**

À l'Est d'Atlántida, le tourisme, principalement international, demeure le moteur du durcissement de la côte. Dans le département de Maldonado, le linéaire balnéaire s'est structuré par couches successives pour aboutir au début des années quatre-vingt-dix à une relative densité du bâti côtier.

Au début du siècle, les premiers estivants fortunés imposent à Piriapolis et Punta del Este "un urbanisme de cité-jardin de type anglo-saxon, souvent précédé d'un aménagement du site même, avec la fixation des dunes grâce à la plantation de pins et d'eucalyptus" (A. Collin Delavaud, 1990, p. 153). Une deuxième vague a lieu dans les années quarante, celle des classes moyennes qui, dans une période de croissance, accède, grâce à des opérations de lotissements des terres, à la propriété secondaire sur la côte. Dans la seconde moitié de la décennie soixante-dix, un boom de la construction, lié à une forte croissance de la demande argentine et uruguayenne, accentue la densité des tissus urbains existants. Plus de 60 immeubles surgissent à Punta del Este (A. Collin Delavaud, 1990).

Au début des années 1990, face aux prix prohibitifs du foncier sur la rive, un mitage désordonné de l'arrière-pays rural s'opère à la faveur d'un laxisme des autorités en matière d'application des normes urbanistiques et du développement d'un "tourisme vert" (P. Ligrone, 1995). Ajoutés à des mouvements d'exode rural pour répondre aux besoins de main d'œuvre des entreprises du bâtiment, les "booms" successifs de la construction sur la côte ont profondément modifié le tissu social de la zone. Nombre de bidonvilles sont apparus, en marge de la "cité-jardin", et la délinquance augmente dans des villes réputées tranquilles (P. Ligrone, 1995). La dépendance vis-à-vis de la demande argentine et donc des convulsions économiques du pays voisin, fait succéder aux "booms" de la construction autant de périodes de récession. Peu d'ouvriers arrivent alors à retrouver du travail dans un tissu économique local trop exsangue.

En effet, dans la hiérarchie urbaine uruguayenne, le pôle Maldonado-Punta del Este pourrait apparaître comme une ébauche de métropole. Cette intuition tient essentiellement dans l'organisation polynucléaire de l'espace autour de la Laguna del Sauce : San Carlos, Maldonado, Punta, auxquels peuvent être rajoutés en extrapolant quelque peu, Piriapolis et Pan de Azúcar, (cf. figure n° 30).

Cependant pour Pablo Ligrone, le simple rapprochement de tissus urbains autrefois séparés constitue une approche partielle de la question :

"(...), un groupement de population stable aussi réduit, un secteur d'activité saisonnier mono-fonctionnel (tourisme) et l'absence de ville ayant une franche prééminence sur les autres, ne sont pas des caractéristiques qui correspondent vraiment à la complexité propre aux métropoles" (P. Ligrone, 1995, p. 335).

Même si Maldonado a connu une diversification de ses activités et assume certaines fonctions centrales, l'ensemble apparaît davantage comme un "système urbain particulier, en raison de sa vocation balnéaire, certainement élémentaire par comparaison aux grandes villes latino-américaines, mais relativement complexe par rapport aux villes traditionnelles de l'intérieur de l'Uruguay" (A. Collin Delavaud, 1990, p. 161).

## B. Vers une gestion intégrée de la zone côtière ?

### a. Une offre touristique concentrée face à une demande versatile

Piriápolis, et Punta del Este apparaissent aujourd'hui comme des stations balnéaires bien équipées en termes d'infrastructures d'accueil : hôtels de luxe, casinos, port de plaisance, grands ensembles d'habitat collectif, parcs d'attraction. La construction en 1996 d'un hôtel cinq étoiles de la chaîne Conrad-Hilton à Punta del Este, l'inauguration du port de plaisance de Piriápolis en 1997, indiquent une tendance à l'amélioration des services proposés.

À l'échelle de l'Uruguay, la concentration des capacités d'accueil consolide cette section littorale. Il faut toutefois relativiser notre propos, en signalant que face à l'énorme potentiel constitué par les foyers de peuplement de l'estuaire de la Plata, l'offre uruguayenne paraît restreinte : deux ports de plaisance seulement pour un linéaire de plus de 200 km ; trois hôtels cinq étoiles pour tout le pays, situés à Montevideo et à Punta del Este. Ceci dans un pays réputé sans Indien, avec peu d'activité culturelle à faire valoir, en particulier peu de valorisation patrimoniale en dehors de Colonia et de Montevideo. Cette dernière reste la seule ville du pays à proposer une offre touristique permanente (A. Collin Delavaud, 1990).

Cette structuration de l'offre est le reflet de la dépendance vis-à-vis d'une demande presque exclusivement argentine et particulièrement fluctuante. En 1998, les taux de remplissage des hôtels de Montevideo et de Punta, de l'ordre des 95 % dès les premiers week-ends de novembre, sont considérés comme satisfaisants par les opérateurs et annoncent un été record. En revanche, les résultats de 1997 sont décevants et participent à une "grogne" corporatiste contre la fiscalité d'un Etat n'assumant pas ses prérogatives de contrôle des infractions commerciales et de régulation des aléas de la conjoncture. Les fluctuations de cette demande, en fonction tant des conditions météorologiques que de la conjoncture économique, conduit à une planification frileuse de la part des autorités centrales uruguayennes.

### b. Le désengagement de l'Etat

Partout, l'Etat semble vouloir se désengager de l'investissement infrastructurel et laisser l'initiative aux capitaux privés. Pour Carlos Peña (1997), les gouvernements n'ont pas pris la pleine mesure du développement touristique de la dernière décennie :

"(...) un sector tan importante merecería un alta dedicación presupuestal, sin embargo los recursos volcados por el Estado al Ministerio de Turismo, si los comparamos a los volcados al de Ganadería Agricultura y Pesca, resultan irrisorios : el otro Ministerio que merece en este estudio por su relevancia es el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en el cual, si descontamos lo volcado a vivienda, no queda mucho para las tantas actividades que debe llevar adelante" (op. cit., p. 38).

*Un secteur aussi important mériterait une importante dotation budgétaire, de toute évidence les ressources attribuées par l'État au ministère du Tourisme, si nous les comparons à celles versées au ministère de l'Agriculture et de la Pêche, apparaissent dérisoires : l'autre ministère qui mérite l'attention est celui de l'Aménagement, du Logement et de*

*l'Environnement, dans lequel, si nous enlevons les ressources destinées au Logement, il ne reste que très peu pour toutes les activités qu'il doit mener.*

À l'instar de l'Argentine au début des années 1990, mais de façon moins brutale, un vaste programme de concession des services publics est progressivement mis en place en Uruguay (chapitre 2). Ce désengagement de l'Etat, programmé par la loi d'urgence, doit toucher en grande partie les grands équipements : routes, ports, chemin de fer, voie d'eau.

Il illustre la faible capacité financière d'un pays surendetté et témoigne de la multiplicité des dossiers, notamment sociaux, auxquels l'Etat doit apporter prioritairement des solutions. Le projet de cession, au secteur privé, de l'exploitation du port de Punta del Este est, actuellement, en cours ; le doublement du pont sur l'Arroyo Maldonado fera l'objet d'une concession. En 1994, une consultation nationale avait pourtant conduit au rejet par une grande majorité d'électeurs d'une partie de cet élan néo-libéral, témoignant ainsi de l'attachement des citoyens uruguayens aux services publics.

Néanmoins, pour Pablo Ligrone, prenant l'exemple de Maldonado, on assiste actuellement "à un changement de la gestion du territoire, tout à fait nouveau dans le contexte du pays et particulièrement hors de Montevideo ; changement impensable avant 1990" (P. Ligrone, 1995, p. 344).

Le département de Maldonado enregistre depuis 1975 les taux de croissance de population les plus importants du pays : + 20 % sur la période 1975-1985, + 28,5 % entre 1985 et 1996. Derrière Canelones, deuxième département le plus peuplé du pays, Maldonado présente le troisième PIB départemental de l'Uruguay (cf. figure n° 35). Responsables d'un des lieux d'enjeux politico-économiques majeurs à l'échelle du territoire uruguayen, les élus locaux doivent affronter les appétits de nombreux investisseurs privés dans un contexte de décentralisation qui prend les allures d'une démission de l'autorité centrale.

Pour mener à bien des négociations serrées avec les consortiums privés autour d'importants projets d'investissements sur la côte, l'équipe technique départementale s'est renforcée en intégrant dans ses rangs des "poids lourds" du paysage politique uruguayen : trois anciens ministres. Plusieurs élus du Conseil Départemental sont issus de la sphère privée : entrepreneurs locaux, responsables de fédérations hôtelières etc.

Tous plaident pour un développement durable de la zone et prêtent la plus grande attention à la préservation du paysage, qui assure le succès des stations balnéaires de l'est. La taille minimum des parcelles constructibles a été augmentée : 600 m<sup>2</sup> dans les zones urbanisées et 2 hectares dans les espaces ruraux. Les permis de construire sur la côte sont accordés moyennant le transfert de propriété de la frange des 150 m en bordure du rivage, correspondant au respect des normes en matière de domaine public (P. Ligrone, 1995).

Certes, cette démarche, originale dans le panorama des pratiques en termes d'aménagement, dénote une prise de conscience de la part des responsables locaux. Peu à

peu, le paysage s'impose comme une ressource, dont la préservation conditionne la pérennité du tissu économique en cours de développement. Mais cette singularité dans la "gestion" du territoire peut être vue sous un autre angle. En effet, celle-ci s'inscrit largement dans un processus de concentration des moyens sur la côte est. La planification telle qu'elle se pratique à Maldonado ne relève pas selon nous de l'aménagement mais d'une simple administration d'une croissance de la demande. Il s'agit pour les élus de protéger des intérêts locaux et d'assurer la pérennité d'un modèle basé sur un tourisme de luxe, pourvoyeur de devises.

### **c. La difficile gestion de la ressource "naturelle"**

Malgré les changements que note Pablo Ligrone dans la gestion du territoire, celle-ci demeure encore éloignée d'une version intégrée. Si le paysage urbain et les équipements touristiques font l'objet d'une attention croissante, sous l'effet des enjeux économiques qu'ils représentent, il n'en est pas de même pour le bilan sédimentaire de certaines plages, pourtant au cœur de la question de la ressource.

Le rapport du PNUD et du MTOP, écrit à la fin des années soixante-dix, avait déjà signalé la situation critique dans laquelle se trouvaient certains secteurs. L'ambition des quelques 600 pages de géomorphologie littorale est claire : le développement touristique et le potentiel des côtes uruguayennes en la matière. Nous en livrons ci-dessous quelques extraits, parmi les plus significatifs. Les phrases suivantes sont rares - l'analyse s'étend davantage sur le diagnostic physique - mais révèlent selon nous l'essentiel de la philosophie de l'ouvrage.

"El problema fundamental de la playa de Portozuelo es la humedad que presentan sus arenas durante gran parte del tiempo, lo que configura un inconveniente importante para el turismo" (MTOP-PNUD-UNESCO, 1979, p. 554).

*Le problème fondamental de la plage de Portozuelo est le fait que son sable reste humide la plus grande partie du temps, ce qui constitue un inconvénient pour le tourisme.*

"En la fotografías 8.38 y 8.39 se ilustran sectores del balneario Solís y de la playa de Bella Vista con abundante concentración de cantos rodados. Su presencia crea un medio incómodo para el esparcimiento y poco apto para la explotación turística, especialmente en los balnearios citados" (MTOP-PNUD-UNESCO, 1979, p. 543).

*Sur les photographies 8.38 et 8.39, figurent d'abondantes concentrations de matériaux grossiers sur des secteurs des stations balnéaires Solís et Bella Vista. Leur présence crée un milieu incommode pour la détente et peu apte pour l'exploitation touristique, en particulier dans les balnéaires cités.*

À propos de possibles ouvrages de défense côtière sur la plage de La Floresta :

"La recuperación natural tiene también a su favor los aspectos económico y estético. Podría evitarse realizar una inversión de importancia y el paisaje de una playa sin espigas siempre resulta más atractivo desde el punto de vista turístico y recreativo" (MTOP-PNUD-UNESCO, 1979, p. 536).

*La récupération naturelle présente aussi en sa faveur des arguments de nature économique et esthétique. On pourrait éviter des investissements importants, et un paysage de plage sans épis résulte plus attractif d'un point de vue touristique et récréatif.*

À propos de la zone des lagunes :

"El desarrollo futuro de estas lagunas estará ligado a la explotación de las mismas con fines turísticos o comerciales. (...) Actualmente no se poseen estudios suficientes de la incidencia de la dinámica costera, incluyendo las aperturas artificiales, en la proliferación de los recursos biológicos de las lagunas y la posibilidad de mejorar sus condiciones. Este punto deberá ser objeto de un estudio técnico, económico y financiero especial, evaluando las diversas alternativas que permitan incorporar estas lagunas a la producción de la riqueza nacional" (MTO-PNUD-UNESCO, 1979, p. 566).

*Le développement futur de ces lagunes est lié à leur exploitation touristique et commerciale. On ne dispose pas à l'heure actuelle d'études suffisantes sur l'incidence de la dynamique côtière, ouvertures artificielles incluses, sur la prolifération des ressources biologiques des lagunes et la possibilité d'améliorer ses conditions. Ce point devra faire l'objet d'une étude technique, économique, financière spéciale, évaluant les diverses alternatives qui permettront d'incorporer ces lagunes à la production de la richesse nationale.*

L'existence de ce texte démontre pour le moins que l'Etat uruguayen s'est très tôt préoccupé de son stock sableux et d'une certaine manière de la gestion de sa "ressource littorale".

Toutefois, le rapport du PNUD signalait, dès 1979, le manque de connaissances et d'approches globales du système littoral, absence également soulignée par Daniel Panario au début des années 1990. Cette remarque met en relief les propos d'Olivier Dollfus sur les villes sud-américaines. Elle illustre l'inertie de l'appareil d'Etat quant à une planification territoriale à long terme. En 1997, après l'été "pourri", dont se plaignent abondamment les commerçants, l'hebdomadaire *Brecha* établit un triste bilan de la saison :

"Derramando silencios. Verano terrible para el Este el del 97. Punto en común entre los incendios y los derrames : la falta de prevención, el actuar corriendo de atrás. Y el "lock-out informativo de las autoridades". (L. Cherro, 1997)

*En répandant les silences. Été terrible pour l'Est que celui de 1997. Point commun entre les incendies et les catastrophes : le manque de prévention, et la fuite en avant. Et le lock out informatif des autorités*

La côte de Maldonado connaît cet été-là trois problèmes majeurs : un incendie aux environs de Pan de Azucar dont seule la pluie du 7 mars a pu venir à bout ; l'échouage au sortir du Rio de la Plata du pétrolier panaméen "San Jorge" et la mini marée noire qui en a résulté à l'embouchure de l'Arroyo Maldonado ; la dramatique réduction de la plage de Piriapolis dont les sables s'échappent depuis une cinquantaine d'années<sup>43</sup>. Pour chacune de ces catastrophes le même constat peut-être fait, celui de l'incapacité de réaction des autorités centrales.

On peut rajouter ici, le manque de moyens techniques en termes de lutte anti-incendie dans une zone particulièrement boisée ; là, la déficience du système de balisage ; ailleurs, la méconnaissance des nombreuses études déjà réalisées sur le thème. Quelles conclusions tirer de ce constat ? Les seuls projets d'équipements en infrastructures d'accueil touristique, de communication et les seules décisions de protection du paysage ne peuvent constituer une forme intégrée de gestion du territoire.

## C. La côte sud-est : expression d'un déséquilibre

La polarisation des attentions, en matière d'équipements ou de projets d'infrastructures, sur le littoral à l'est de Montevideo témoigne de deux états de fait : les déséquilibres régionaux d'un espace national à plusieurs vitesses ; l'absence de formulation d'un projet global, national, pour le territoire et plus précisément pour le littoral. Dès 1979, le PNUD signalait en guise de recommandations générales l'impérieuse nécessité d'un projet national, centralisé, pour les littoraux estuarien et atlantique.

En effet, au regard du relatif sous-développement et sous-équipement des autres sites balnéaires existants ou potentiels, la côte de Maldonado apparaît comme largement privilégiée et les mesures prises en faveur d'un contrôle de l'urbanisation côtière sous couvert de la protection de l'environnement peuvent être considérées comme une simple forme de ségrégation socio-spatiale, réservant l'accès du site aux plus puissants. Au cœur d'affaires de blanchiment "d'argent sale"<sup>44</sup>, Punta del Este apparaît donc dans le territoire uruguayen comme un lieu à part.

À une autre échelle, le linéaire côtier, d'Atlantida à Punta del Este, se distingue du reste du littoral balnéaire uruguayen tant par la constance des investissements qui y sont consentis que par la densité et la qualité de son bâti touristique.

"Deux départements uruguayens échappent au schéma d'organisation de l'espace habituel dans le pays, que l'on retrouve tant au niveau national qu'à l'échelle départementale : c'est-à-dire la présence d'une ville concentrant l'essentiel de la population, des centres urbains de taille beaucoup plus réduite et d'un milieu rural sous-peuplé. Il s'agit des départements du littoral du Rio de la Plata, Maldonado et Colonia" (A. L. Pietri-Levy, 1994, p. 621)

Même si la région de Colonia constitue également une zone "traditionnelle" de tourisme balnéaire sous influence argentine, cette seconde section littorale sur l'estuaire de la Plata diffère de la précédente, autant par les sites dont elle dispose, que par les usages que l'on en fait. Alors que la durée moyenne des séjours varie entre 10 et 12 jours dans les localités de l'Est, elle n'est que de 4 jours à Colonia. On part en vacances à Punta del Este, en week-end à Colonia.

## 3. De Montevideo à Carmelo : la mise en valeur de l'interface littorale

Dans sa thèse sur l'Uruguay méridional, Pablo Ligrone divise le littoral Sud en trois sections : Montevideo et son aire métropolitaine ; le Sud-est qui s'étire depuis la limite orientale de la capitale jusqu'à la côte atlantique du département de Rocha ; le Sud-ouest qui comprend les départements de Rio Negro, Soriano, Colonia et San José. Selon les termes de notre approche, nous ne procéderons pas au même découpage, les deux premiers départements intégrant selon nos critères la sous-région du Rio Uruguay. Nueva Pamira matérialise en ce sens une rupture.

En effet, au-delà de Carmelo, les trafics de passagers n'existent plus, en dehors de quelques cas isolés et spécifiques. Même si, partout, subsistent des activités de plaisan-

ce, la fonction première des établissements portuaires du fleuve Uruguay demeure commerciale et non récréative. À la hauteur de Nueva Palmira commence donc un autre domaine, celui d'une utilisation plus industrialo-portuaire de la berge.

Le versant uruguayen sur le Rio de la Plata, de Carmelo à Punta del Este possède donc à nos yeux une cohérence, liée à son accessibilité depuis la rive argentine et à ses usages. Un moindre niveau de spécialisation touristique donne toutefois au linéaire occidental une organisation plus singulière.

## **A. Une organisation urbaine départementale originale**

Comme pour la section littorale précédente, la rive, de Carmelo à la marge occidentale de Montevideo, est animée par une double dynamique, d'inégale intensité, liée à des effets de proximités des deux capitales. Colonia, au centre de ce linéaire se trouve à 1h30 de ferry de Buenos Aires, à 2 heures de voiture de Montevideo. Aux alentours de Colonia et sur son flanc ouest, l'occupation littorale répond à une demande croissante de résidences secondaires tandis qu'aux alentours de Montevideo, sur les marges du Santa Lucia, le lotissement des terres relève de la croissance urbaine propre à la capitale uruguayenne.

### **a. La singularité du département de Colonia**

Jusque-là, c'est-à-dire du point de vue de l'usage récréatif de la côte en fonction du seul critère d'accessibilité, le modèle de la rive située à l'ouest de Montevideo diffère peu de celui, situé à l'Est, décrit précédemment. On y trouve le même gradient. Plus on s'éloigne de la "grande ville", plus les flux saisonniers ou hebdomadaires l'emportent sur les migrations pendulaires.

La densité du bâti côtier est toutefois largement inférieure à l'ouest de Montevideo que sur la frange est. C'est le substrat urbain d'arrière-pays sur lequel s'appuient les villes de front d'eau qui fait l'originalité du département de Colonia vis-à-vis de celui de Maldonado.

"La morphologie du système et la distribution des centres urbains ont constitué une excellente base pour le développement. Le système urbain régional résulte d'une occupation du territoire basée sur une colonisation agraire et industrielle et, dans le cas de Colonia, de l'isolement de Montevideo jusqu'à 1930<sup>45</sup>. Le système urbain régional semble correctement hiérarchisé au regard de la position relative des centres, de la distance qui les sépare, de la répartition par volume des populations, des complémentarités fonctionnelles et de leurs interactions. Cela suppose, notamment à Colonia, une accumulation et une distribution correcte des flux économiques, technologiques et culturels" (P. Ligrone, 1995, p. 233)

Là où Piriápolis et Punta del Este sont d'abord des stations balnéaires, Carmelo, Juan Lacaze et Colonia s'apparentent à des centres urbains, des "gros bourgs", pour les deux premiers nommés, plutôt qu'à des villes. Elles vivent très tôt de l'activité portuaire via des réseaux de cabotage.

À partir de la seconde moitié du XIXe siècle, une immigration d'origine européenne<sup>46</sup>



structure un arrière-pays composite, autour d'une agriculture diversifiée, de quelques industries, notamment extractives (voir chapitre 2) et de quelques manufactures de transformations agroalimentaires : minoterie, laiterie et fromagerie, en particulier à Nueva Helvecia, connu pour être le "bassin du fromage". C'est donc également dans cette diversité socioculturelle que réside la spécificité du département de Colonia.

"Ces immigrants originaires des Alpes et de religion protestante, s'opposent à la population "créole", catholique et constituée en très grande partie par des descendants de Basques, qui occupe la moitié occidentale de département. Aujourd'hui, les clivages culturels tendent à s'estomper et les sentiments d'identité ethnique à s'affaiblir. Toutefois les formes de l'occupation de l'espace, la nature des activités et, par exemple, les caractéristiques de l'habitat sont localement des héritages directs de cette diversité culturelle" (A.L. Pietri-Levy, 1994, p. 625).

Cette singularité dans la genèse puis dans l'organisation de l'espace départemental se traduit effectivement par un paysage urbain particulier. Même si nous nous intéressons plus particulièrement aux localités situées sur le trait de côte, nous pouvons reconnaître à Nueva Helvecia ou Colonia Valdense une relative originalité en comparaison du dénuement affiché par d'autres localités uruguayennes de l'intérieur. Ici, les industries laitières ont fixé des populations et surtout des moyens pour faire du centre bourg autre chose qu'un simple village rue. Situés sur la route n° 1 qui relie Colonia à Montevideo, Elcida Paullier et Colonia Valdense offrent une gamme de services aux voyageurs. Ces activités commerciales, sur l'une des routes les plus fréquentées du pays, donnent à ces localités d'à peine 2 500 habitants l'image d'un certain dynamisme.

#### **b. Colonia, un point fort sur le littoral**

Trois villes se partagent l'animation du littoral : Colonia, Carmelo et Juan Lacaze (cf. planche 17). Cette dernière reste une cité dominée par l'activité industrielle. La présence de l'usine de pâte à papier Fanapel en bordure de la côte interdit toute valorisation de son potentiel touristique, essentiellement basé sur un déroulement sableux et une structure portuaire désespérément vide. Ce linéaire à vocation balnéaire s'étire jusqu'à Conchillas, où un tourisme familial s'est développé, suffisamment loin des émanations nauséabondes de sa voisine industrielle. Sur cette côte, plusieurs micro stations se sont peu à peu établies sur des bases relativement précaires. Les extractions de sable, légales ou non, condamnent pour l'instant cette section littorale à un statut touristique plus ou moins éphémère. Des initiatives individuelles d'aménagement de quelques marinas pourraient cependant changer la donne d'un linéaire dont les atouts apparaissent méconnus.

Colonia et Carmelo, à des échelles toutefois distinctes, constituent en conséquence les deux formes les plus abouties du tourisme balnéaire à l'ouest de Montevideo. Les deux villes côtières présentent des fronts d'eau marqués par la plaisance. Les ports connaissent évidemment de fortes affluences durant la saison, mais, au contraire de Punta del Este, leur proximité de Buenos Aires en fait également des destinations de fins de semaines et des lieux privilégiés d'hivernage pour les bateaux de plaisance.

Carmelo, au débouché de l'Arroyo de las Vacas, possède le charme de ces villes uru-

guayennes, où le temps semble s'être arrêté. Une connexion au port du Tigre (cf. planche 11) à Buenos Aires, effectuée par une embarcation poussive le long du Delta du Paraná, suffit à faire de Carmelo une destination tout à fait typique et fort appréciée par la clientèle portegne. En arrière de la plage, un camping d'une centaine de places et un hôtel casino (cf. planche 12) accueillent les quelques estivants qui ne disposent pas d'un bateau à quai.

Colonia possède une toute autre dimension. Connectée directement sur le port de Buenos Aires par les navires rapides de Buquebus, l'ancienne cité portugaise représente un des points forts de la rive estuarienne : 1,5 millions de voyageurs et 143 000 véhicules y transitent en 1997. On estime actuellement que la ville voit sa population permanente, environ 25 000 habitants, gonfler de 3 000 visiteurs non estivaux chaque week-end (P. Ligrone, 1995).

Déclarée "Patrimoine mondial de l'Humanité" en 1995, la ville constitue le seul exemple uruguayen de protection patrimoniale d'envergure. Le petit centre historique de l'ancienne cité portugaise, réhabilité, protégé et entretenu, offre un paysage urbain presque exclusif en Uruguay et particulièrement rare dans la région platéenne pour ne pas dire dans le Cône Sud. Il faut sans doute aller jusqu'à Cordoba en Argentine pour retrouver ailleurs une telle forme de valorisation patrimoniale d'un centre historique. À ce titre, Colonia peut être considérée comme une "petite perle d'architecture coloniale" : un îlot de mémoire dans une somme d'héritages à l'abandon.

Colonia fait donc l'objet de toutes les attentions. La ville intègre l'une des cinq "unités de programmation"<sup>47</sup> identifiées dans la disposition n° 56 du Plan Nacional de Acción<sup>48</sup> publié en 1996 par le Ministère de l'Aménagement du Territoire. Elle fait partie de la vaste "région programme" du sud-ouest, englobant l'ensemble des zones adjacentes au fleuve Uruguay et envisagée au titre d'une communauté de paradigmes transfrontaliers.

"El litoral suroeste constituye un territorio clave para el desarrollo del conjunto del litoral del río Uruguay. Un programa que incluya la totalidad de ese litoral supone el desarrollo integrado de la vía fluvial, de las estructuras portuarias, del eje ferroviario Paraguay-Salto-Nueva Palmira, de las ciudades fronterizas con la Argentina y de las actividades económicas de la integración transfronterizas" (CNP Habitat II, 1996, p. 24).

*Le littoral du Sud-Ouest constitue un territoire clé pour le développement de l'ensemble littoral du río Uruguay. Un programme qui inclut la totalité de ce littoral suppose le développement intégré de la voie fluviale, des structures portuaires, de l'axe ferroviaire Paraguay-Salto-Nueva Palmira, des villes frontalières avec l'Argentine et des activités économiques de l'intégration transfrontalière.*

À notre connaissance, de toutes les zones identifiées par le Plan Nacional de Acción, seules Montevideo et Colonia ont, depuis, fait l'objet d'études et de propositions concrètes d'aménagement, dans la dimension territoriale que le terme sous-tend : le Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la capitale a été élaboré entre 1996 et 1998 ; le Proyecto Microrregión de Colonia fut publié en 1997 par le MVOTMA.

Rédigé par Pablo Ligrone, en tant que fonctionnaire du ministère, le projet pour Colonia reprend la plupart des conclusions de sa thèse sur l'Uruguay méridional, enrichies de

quelques travaux antérieurs réalisés sur cette zone. En plus d'être original, au regard des pratiques en Uruguay, le projet est ambitieux.

Pablo Ligrone est docteur en Géographie, architecte de formation et employé depuis quelques années déjà à la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Le géographe propose une gestion intégrée de la zone ; l'architecte plaide en faveur d'une valorisation du paysage urbain au-delà du mur d'enceinte de la vieille ville ; l'aménageur prône une instrumentalisation juridique qui aille dans le sens d'une coordination optimale de l'ensemble des acteurs et un rôle accru des autorités départementales dont les capacités techniques doivent être à la hauteur de leurs compétences territoriales (P. Ligrone, 1997).

L'originalité de la proposition tient dans l'identification de cinq composantes territoriales d'échelles spatiales distinctes : Colonia en tant que pôle décisionnel ; Tarariras comme centre agro-industriel ; l'axe de développement que les deux cités sont susceptibles de générer ; l'ensemble de l'espace agricole environnant ; la côte enfin, dont la protection devrait assurer la pérennité du développement touristique. Trois "actions clés" doivent permettre une gestion intégrée de la "micro région" : un Plan Directeur pour la ville de Colonia ; un projet de réseau d'assainissement et de nouvelles infrastructures routières ; une concertation de l'ensemble des acteurs (op. cit, 1997).

Au-delà du caractère prospectif du document, l'ambition des idées affichées et la qualité d'édition du projet témoignent non seulement de la volonté du Ministère de s'affirmer comme force de proposition au sein de la sphère de décision mais également de l'urgence de la situation. En effet, depuis la formulation d'un projet de liaison fixe sur le Rio de la Plata entre Buenos Aires et Colonia<sup>49</sup>, et la signature d'un accord bi-latéral, en 1996, entre les deux pays riverains de l'estuaire, affirmant la volonté d'en engager la construction, la petite ville uruguayenne et sa région font certes l'objet de toutes les attentions mais également de toutes les convoitises.

## **B. Quel projet pour Colonia ?**

Avec le lancement du Mercosur à la fin des années 1980, une série de projets d'intégration physique du bassin de la Plata fut remise au goût du jour. Des années de dictature, de protectionnisme et d'antagonisme larvé - méfiance qui dure au moins jusqu'aux années quatre-vingt en ce qui concerne le couple argentin-brésilien (H. Couteau Bégarie, 1990) - ont mis sous cloche les pays du Cône Sud, cloisonnement renforcé par la surabondance d'espace (Bataillon & al., 1991). Trois projets phares relancent la coopération inter étatique qui répond en grande partie aux ambitions de "bi-océanité" à la fois du Chili, du Brésil et de l'Argentine : l'Hidrovia Paraná-Paraguay, l'axe routier Santiago-Buenos Aires-San Paulo, le pont Buenos Aires-Colonia.

### **a. L'intégration physique et ses impacts : le cas du pont Buenos Aires-Colonia**

Le milliard de dollars prévu pour la construction de l'ouvrage est à la hauteur de la

démensure du projet. En ce domaine l'Amérique du Sud s'est fait, il est vrai, une spécialité. Avec les quelques cinquante kilomètres séparant les deux rives, le pont devrait être le plus long du monde. Sa réalisation suscite cependant de vives polémiques de part et d'autre de l'estuaire. Juger des conséquences et des impacts d'une telle infrastructure nécessite pour le moins une approche multidisciplinaire (Lopez Gallero A. ; Tisnés A., 1997), dont nombre d'auteurs se sont fait l'écho. Sans reprendre l'ensemble de l'argumentaire développé par chacun, on peut toutefois insister sur ce que le pont implique pour la petite ville de Colonia et sur ce que le simple effet d'annonce a, d'ores et déjà, engendré.

En premier lieu, la perspective de sa construction suscite des opinions divergentes parmi les populations locales, et parfois même paradoxales. Dans une enquête d'opinion, réalisée en 1997 dans le cadre du Seguimiento Sociológico del Proyecto del Puente Colonia-Buenos Aires<sup>50</sup>, 58 % des interrogés de Colonia jugent de manière positive les impacts du pont sur leur ville. En revanche 72 % sont convaincus qu'il provoquera une invasion touristique et par la même, une perte d'identité, tandis que 47 % pensent qu'il favorisera l'immigration d'une population sans emploi de faible niveau social. Si les décideurs sont convaincus du bien-fondé de cette réalisation et que leur message est apparemment bien passé dans la population, des inquiétudes demeurent.

On peut rappeler ensuite que le poids démographique de Colonia représente le soixantième de la capitale argentine. Pour la plupart des observateurs uruguayens, une telle pression sur la petite ville risque rapidement d'atteindre des seuils critiques, en termes d'urbanisation, de société, d'environnement. Selon une étude de l'ITU<sup>51</sup>, citée par Jorge Barreiro (1998) dans l'hebdomadaire uruguayen *Brecha*, seulement 30 % des logements de Colonia sont reliés au réseau d'assainissement.

Le devenir de Colonia doit-il par ailleurs se résumer à la seule perspective de se transformer en une cité-dortoir de Buenos Aires ? Depuis une dizaine d'années, une puissante spéculation foncière s'est mise en place aux alentours de la ville. D'immenses parcelles ont été achetées par des promoteurs argentins d'où sont sortis des quartiers résidentiels entièrement clos destinés aux classes les plus aisées de la cité portègne (planche 28). Les prix des terrains à bâtir ont pu atteindre ces dernières années jusqu'à 30 000 dollars l'hectare. Quelques scandales politico-financiers ont éclaté, lorsque des membres de la commission bi-nationale chargée de piloter le projet ou des hauts fonctionnaires de l'Etat uruguayen étaient accusés de se confondre avec les investisseurs immobiliers.

## **b. Des questions sans réponse**

Le projet dépasse donc largement le cadre étroit de la seule ville coloniale. Nombre d'articles de presse et autres communications scientifiques font état d'une étude d'impact mal faite, d'objectifs discutables, de résultats orientés, de paramètres éludés, de questions sans réponses. Plusieurs critiques concernant le montage légal du projet ont été émises : les conditions de l'appel d'offres et d'adjudication de la concession, le statut et le financement de la Commission bi-nationale chargée de piloter le projet (A. Lopez Gallero ; A. Tisnés, 1997).

"En síntesis, la permanente remisión a Reglamentos y Cartas Reversales u otros instrumentos a estructurarse en el momento sin criterios a que ellos deben sujetarse, delinea un panorama de real incertidumbre sobre la obra concreta, sus efectos, sus costos indirectos y el volumen de las economías externas que usufructuará como consecuencia de las obras complementarias que compromete el Tratado y las inversiones públicas en infraestructuras, que contempla el plan de inversiones" (A. Lopez Gallero ; A. Tisnes, 1997, p. 21).

*En synthèse, le permanent recours à des règlements et à des négociations bilatérales ou d'autres instruments à structurer sur le moment sans préciser les critères auxquels ils sont assujettis, définit un panorama de réelles incertitudes sur l'ouvrage concret, ses effets, ses coûts indirects et le volume des économies externes, constitue un usufruit dans la mesure où cette réalisation a pour conséquence la construction d'ouvrages complémentaires que le traité implique et les investissements publics en infrastructures que prévoit le plan d'investissement.*

La bonne foi de l'étude d'impacts réalisée en 1993<sup>52</sup> est sérieusement remise en cause par le fait qu'elle fut réalisée<sup>53</sup> sous la coordination de la propre Commission chargée de mener à bien le projet (J. Barreiro, 1998). Parmi les voix qui se sont élevées contre le projet, se trouvent celles des Marines Nationales Argentines et Uruguayennes, dont les réserves, vis-à-vis du devenir de la circulation maritime dans l'estuaire après la construction du pont, figurent dans un document rédigé en commun. Nous n'avons pu le consulter, mais la presse locale en a livré des comptes-rendus. Selon les principaux quotidiens de la région, le rapport fait état d'une réduction de la surface navigable au tiers de la superficie actuellement utilisable par les navires, et donc d'un accroissement des risques de collision et de saturation lié à l'engorgement que ne manquerait pas de provoquer la présence de dizaines de piliers dans les eaux du Rio de la Plata. Beaucoup d'interrogations subsistent quant à l'accroissement de la sédimentation dans l'estuaire.

Par ailleurs, outre les conséquences locales sur la ville de Colonia, bien des auteurs interrogent la capacité de l'Etat uruguayen à faire face à un accroissement considérable de la circulation des camions sur un réseau routier national obsolète. Le surcoût engendré par la modernisation ou la création d'infrastructures connexes, la relative faiblesse de la distance gagnée par rapport au trajet actuel via Uruguayana entre Sao Paulo et Buenos Aires, quelques 300 kilomètres sur une distance totale de 2 500 km, le caractère passéiste de cette option du "tout camion", achèvent de discréditer un montage financier parfois qualifié de "douteux".

La somme prélevée au péage oscillera, selon les dires, entre 20 et 75 dollars, alors que la liaison Colonia Buenos Aires, assurée en 45 minutes par Buquebus, coûte environ 60 dollars, dans le cadre particulièrement favorable que procure à la compagnie l'actuelle situation de quasi monopole<sup>54</sup>. Enfin précisons que, du côté argentin, la tête de pont se situe à la Punta Lara, dans les environs de La Plata, à quelque 50 kilomètres de Buenos Aires, tandis que la voie maritime offre une liaison de centre à centre, puisque les navires débarquent leurs passagers et leurs véhicules au Terminal fluvial, près du vieux puerto Madero, au cœur de la capitale argentine.

Et pourtant, malgré la multiplicité des critiques, le projet fut ratifié par le Parlement uruguayen en 1999 et plusieurs firmes se sont déjà portées candidates pour sa construction.

En tout état de cause, il y a, dans le projet de liaison fixe sur le Rio de la Plata, l'expression d'un jeu complexe d'intérêts, dont le champ d'application va du local au plus global.

## **C. Colonia et son pont : le rapport du lieu au territoire**

### **a. De l'opération foncière au "rêve bolivarien" d'intégration régionale**

Quels sont donc les fondements d'une telle projection ? Trois éléments de réponse peuvent être avancés.

Il est certain que l'effet d'annonce, comme pour bien d'autres projets d'infrastructures, a généré un puissant mouvement spéculatif du foncier et que les investissements concédés en la matière pèsent désormais sur les décideurs. D'autre part, l'entreprise qui construira le pont bénéficiera de la concession de grandes surfaces de terrains aux débouchés de l'ouvrage. Cet avantage constitue certainement l'intérêt financier majeur de l'opération. La spéculation foncière et les réalisations connexes (port de plaisance, hôtels, routes, zones industrielles) demeurent donc sans aucun doute les éléments moteurs du projet.

Sous un autre angle de vue, le pont Buenos Aires-Colonia, en intégrant le projet d'axe routier entre Santiago du Chili, Buenos Aires, Montevideo et San Pablo, "l'Eje Vial", apparaît comme un puissant vecteur d'intégration régionale au service de l'union douanière du Cône sud. À ce titre, la réalisation de cet axe fait partie d'une vaste entreprise de réduction des coûts du transport dans le sous-continent et répond à des dynamiques macro régionales. À cette échelle, les justifications d'un tel ouvrage deviennent plus diffuses. Ou le pont participe d'une contraction des coûts significative, ce que l'inventaire précédent ne tend pas à démontrer ; ou bien, comme l'écrivait Eduardo Galeano (1981), la réalisation d'infrastructures colossales répond au besoin permanent de rotation du grand capital appuyé par les grands bailleurs de fonds mondiaux sans qu'aucune nécessité locale n'exige de pareils investissements. Le pont illustrerait dès lors, l'état de dépendance, tant économique que politique, dans lequel se trouvent des régions aussi surendettées.

Un troisième indice, plus hypothétique encore que les deux premiers, pourrait justifier la réalisation de l'ouvrage. Pour le saisir, il faut envisager le système portuaire platéen dans son ensemble et à long terme. En effet, nombre d'observateurs du monde maritime régional pensent que la construction du pont condamnerait l'accès du bas Paraná aux navires de grande taille, en particulier pour des questions de tirant d'air (*Fairplay*, 25-IX-1997). Or, de Rosario à Buenos Aires s'étire la grappe portuaire qui assure le contact argentin avec le reste du monde. La construction du pont signifierait donc pour certains, l'abandon du vieux schéma territorial basé sur la porte platéenne comme accès maritime de l'Argentine et dont la survie passe actuellement par les dragages continus et coûteux des chenaux de navigation dans l'estuaire et le bas Parana.

conteneurisées via le pont Buenos Aires-Colonia jusqu'à, ou depuis, un possible port franc, situé sur la côte atlantique uruguayenne, à proximité des grandes profondeurs, paraît envisageable. Sur le versant portuaire, actuellement maritime, qui s'étale depuis Rosario jusqu'à Buenos Aires, la priorité serait donnée au transport fluvial. Ici, ce sont, selon les récoltes, 30 à 40 millions de tonnes annuelles de vrac céréaliers qu'il faut embarquer chaque année en direction des marchés de l'hémisphère Nord. Au-delà du pont se trouverait donc, une, ou plusieurs, plate-forme portuaire de transbordement à grand gabarit. Dans cette optique, la côte uruguayenne à partir de Montevideo paraît idéalement placée, même si la construction d'un port off-shore, commun aux membres du Mercosur, est également évoquée.

Ce scénario relève indéniablement d'une projection à très long terme de la part des Etats platéens qui s'inscriraient dès lors dans un processus d'intégration complète. La construction d'un tel avant-port, à l'échelle du bassin de la Plata paraît en tout état de cause une logique adaptation des infrastructures portuaires aux conditions nouvelles des transports maritimes. Phénomène désormais bien identifié le long des principaux estuaires européens, la possible "avalaison" de l'équipement portuaire du bas-Paraná souligne, entre autres choses, l'obsolescence globale de l'organisation locale des transports. Ainsi, la question portuaire dans l'estuaire de la Plata peut également être posée en terme de retard, tout comme W. Rostow (1963) avait évoqué l'existence d'étapes de développement dans la croissance économique des nations.

L'usage presque systématique du conditionnel dans les paragraphes précédents traduit le caractère prospectif pour ne pas dire hypothétique de notre propos. Si le projet a connu un vif engouement au début des années quatre-vingt-dix - au moment où le lancement du Mercosur et la formulation de nombreux projets d'infrastructures ont participé à la dynamisation de l'économie régionale -, le triste bilan social de la décennie a conduit le nouveau gouvernement argentin de Fernando De la Rúa à ne pas considérer comme prioritaire la réalisation du pont Buenos Aires-Colonia (*La República*, 12-VII-2000). Dans ce même article, il était fait état d'un tracé alternatif à celui actuellement proposé : une liaison fixe entre Nueva Palmira et le Delta du Tigre, quartier situé au nord-ouest de Buenos Aires.

Au-delà des incertitudes quant à son devenir, la question du pont souligne avec force la situation uruguayenne au sein du Mercosur : au cœur d'enjeux qui dépassent largement le cadre des frontières nationales. Dans cette permanente soumission aux externalités, qui nécessite l'établissement d'une "dialéctica exigente entre el adentro y el afuera, entre lo micro y lo macro" (G. Caetano, 1998), Colonia est un cas remarquable.

## **b. Les spécificités du lieu**

Alors que la petite ville, principale "porte" du pays avec Montevideo, mériterait en tant que telle l'attention des aménageurs et des décideurs, le pont apparaît ces dernières années comme le seul vecteur de réflexion sur le territoire, traduisant une fois encore l'absence de projet national, l'attente de l'urgence, souvent créée depuis "l'extérieur", pour prendre les décisions qui s'imposent intrinsèquement.

Malgré la récente amplification du port de plaisance et la modernisation des installations du port de commerce, Colonia semble aujourd'hui mal préparé pour assumer les fonctions polarisantes que lui confère son triple statut de capitale départementale, de ville touristique et de potentiel nœud du réseau de transport platéen. Au cœur d'enjeux qui la dépassent et focalisant toutes les attentions, Colonia se trouve paradoxalement isolée, et son rayonnement paraît limité. En témoigne la vétusté de certains tronçons routiers reliant la ville aux principales localités voisines. La route n° 1 depuis Montevideo n'est qu'à deux voies, et le doublement du pont sur le Santa Lucia n'est entrepris que tout récemment (cf. planche 30). Il faut noter à ce propos que Colonia fait partie des rares départements dont le réseau viaire a diminué, en termes de qualité soit, entre 1993 et 1997, moins 30 kilomètres de linéaire de qualité dite supérieure<sup>55</sup> (cf. figure n° 21).

Selon Anne-Lise Pietri Levy (1994), l'ancienne cité portugaise n'entretient que des relations restreintes avec les cités voisines. En effet, des processus distincts de mise en valeur à une échelle locale et des différences socioculturelles, liées à la diversité des communautés présentes dans le département, ont engendré des phénomènes de spécialisations fonctionnelles : l'industrie fromagère à Nueva Helvecia ; le textile et la papeterie "bord à quai" à Juan Lacaze ; les grains et moulins à Nueva Palmira ; le tourisme balnéaire et les expéditions de sables à Carmelo ; les services administratifs et culturels à Colonia. Cette répartition des activités, en même temps que la recherche de complémentarités, ont favorisé l'apparition de sous-espaces départementaux possédant chacun leur spécificité et leur système de relations privilégiées.

"Il est habituel de considérer que le département est constitué d'un certain nombre de milieux bien différenciés. Il est clair que la zone de Carmelo et de Nueva Palmira, celle de Ombúes de Lavalle, les villes des Colonia, Juan Lacaze, Tarariras, ou bien la région du Rosario oriental constituent autant de réalités distinctes" (A.L. Pietri-Levy, 1994, p. 630).

Cette organisation de l'espace, peu commune dans les départements uruguayens, se traduit par l'existence d'un "petit réseau urbain bien individualisé à l'intérieur du réseau régional" (A.L. Pietri-Levy, 1994, p. 631). Située en orbite des deux métropoles estuariennes, Colonia n'appartient véritablement ni à l'une ni à l'autre. Le contexte particulier d'une décentralisation uruguayenne inachevée, sa dépendance vis-à-vis de la clientèle argentine et la crise dans laquelle se sont inscrites durablement les industries traditionnelles, peu compétitives face aux concurrences brésilienne et asiatique, n'autorisent pas à Colonia l'espoir d'un développement endogène.

L'usine textile SUDAMTEX a finalement fermé ses portes en 1999 après des mois de pourparlers. Les successives contractions de personnel avaient porté les effectifs d'employés de 949 en 1990 à 424 au début 1999, au moment où l'impact de la dévaluation brésilienne avait contraint l'entreprise à mettre quelque 150 ouvriers au chômage technique (*El Observador*, 5-II-1999). Comme dans le reste de "l'intérieur" uruguayen, le secteur primaire reste l'activité qui domine, même si, ici, le maraîchage et la viticulture participent à l'existence d'un modèle agricole original.

D'autre part, la zone franche de Colonia n'a pas eu l'effet d'entraînement escompté sur l'emploi industriel. Selon son administrateur, la ZFC (Zone Franche de Colonia) générerait, en



1999, 400 emplois directs et 1 400 indirects pour un peu plus de 300 utilisateurs à l'année. Peu à peu, les entrepôts et la fonction de stockage ont pris le pas sur les usines et les activités de production. La zone franche apparaît au visiteur comme une sorte de "no man's land", paysage dans lequel les cheminées sont absentes et où prolifèrent les chariots élévateurs et les conteneurs. L'avenir de ces zones d'exception douanière, longtemps<sup>56</sup> utilisées comme des outils d'aménagement du territoire semble d'ailleurs compté à partir de 1995.

À travers la volonté d'homogénéisation des règles commerciales au sein du Mercosur, l'Argentine et le Brésil souhaitent à plus ou moins long terme réduire l'usage de ces enclaves aux seules zones "de situation géographique particulière"<sup>57</sup>, concept qui reste à définir. Aussi, l'entrée en vigueur du Traité d'Asunción et l'intégration de l'Uruguay au marché commun du sud a sensiblement réduit les avantages dont bénéficiaient les utilisateurs de zones franches. Selon l'article n° 2 des dispositions prises à propos des zones franches par le Consejo Mercado Común dans la Decisión n° 8/94, les marchandises issues de ces enclaves seront considérées à partir de janvier 1995 comme provenant de pays tiers et, à ce titre, assujetties au tarif douanier commun aux pays membres<sup>58</sup>.

En intégrant le Mercosur, l'Uruguay a dû renier quelques éléments de sa stratégie d'insertion régionale, basée sur une fiscalité avantageuse et les contrastes douaniers entre les pays membres du nouveau bloc économique. Les zones franches avaient potentiellement pour mission de capter des flux que l'étroitesse du marché intérieur ne permettait pas d'augurer. En dépit de la perte d'une partie de leur privilège, ces anciens enclos affranchis de taxes douanières bénéficient, depuis 1987, de suffisamment d'avantages fiscaux pour leur garantir un certain avenir. Si l'administrateur de la ZFC nous confiait que les trafics quotidiens avaient reculé d'environ 30 % durant les premiers mois de 1999. Cette baisse semble néanmoins davantage en rapport avec l'instabilité économique de ses voisins qu'avec les nouvelles dispositions du Mercosur.

Colonia jouit donc d'un certain nombre d'atouts : une situation géostratégique que la présence de trois des neuf zones franches uruguayennes dans ce seul département atteste ; un site privilégié, caractérisé par un centre historique de grande qualité et une nature littorale aux propriétés paysagères épargnées par le développement "sauvage" des activités balnéaires, même si, ponctuellement, certaines situations témoignent des faibles ressources locales disponibles pour l'entretien de ce patrimoine (planche 18) ; un environnement économique original basé, en ville, sur des services touristiques relativement performants à l'échelle de l'Uruguay - 600 lits hôteliers auxquels s'ajoutent ceux des pensions de famille (P. Ligrone, 1995) - et, en zone rurale, sur la petite exploitation maraîchère familiale et un réseau d'industries agroalimentaires dont le lait et les céréales constituent les matières premières.

## Conclusion

Différentes logiques d'organisation de l'espace caractérisent les trois côtés littoraux de l'Uruguay. Alors que la rive atlantique et le versant fluvio-maritime du Río Uruguay appa-

raissent en attente d'un projet territorial, le sud estuarien s'est progressivement consolidé à la faveur de la proximité portegne. Le contact méridional assume donc les fonctions d'une véritable porte, ouverte non seulement sur le Río de la Plata et son arrière-pays fluvial mais également sur l'océan atlantique.

Si l'espace uruguayen apparaît marqué par de fortes disparités régionales, les zones littorales rompent avec l'image d'un intérieur désincarné. Le vide souvent admis dans le discours des décideurs n'est qu'un faux vide. Comme la plupart des organisations littorales, la rive uruguayenne propose un emboîtement de systèmes complexes, qu'il faut envisager à plusieurs échelles de temps et d'espaces.

L'inertie que manifeste l'absence de mise en œuvre d'un projet territorial national fondé sur la valorisation des interfaces littorales, surprend. Elle témoigne de situations de dépendances vis-à-vis de facteurs exogènes et comporte le risque d'une décomposition territoriale, à l'heure d'un Mercosur placé sous le signe de la recomposition. La multiplication sur la côte de projets, souvent antinomiques, donne l'impression d'un territoire davantage à vendre qu'à aménager. Une gestion intégrée de ces interfaces suppose en effet la prise en compte de la spécificité littorale. Sans idée directrice à long terme quant aux futures fonctions de ces espaces, propices à tous les conflits d'usage et soumis à de multiples pressions, le gâchis de nombreuses opportunités peut priver ces contacts de toutes perspectives.

Cette inertie illustre toute la difficulté de certaines ruptures, en particulier celle d'un modèle d'organisation basée sur la centralisation des moyens sur une capitale macro-céphale et ses proximités balnéaires.

1 Cette généralisation consiste à simplifier à l'extrême les contours d'un espace donné. La France peut ainsi être représentée par un hexagone, la Côte d'Ivoire par un carré, le Cône sud par un triangle à l'envers, etc.

2 On peut également faire état du fait que les trois quarts de la frontière uruguayo brésilienne se caractérisent par un linéaire fluvial.

3 56 % des logements de Punta del Este appartiennent à des Argentins, par exemple (D. Veiga, 1999).

4 L'Histoire de la navigation sur le Río Uruguay depuis le XIXe siècle jusqu'à nos jours, connaît une décadence continue qui s'observe sur les deux rives.

5 Au même titre que Bahía Blanca ou Rosario, en Argentine.

6 Il y eut plusieurs vagues d'habilitations des postes douaniers. Dès 1779, Maldonado, Colonia et Montevideo furent habilités par un décret royal, afin de relancer le commerce que le monopole imposé par les autorités métropolitaines étouffait. Dans les années qui suivirent la proclamation de l'indépendance, Fray Bentos, Cebollati, La Paloma et Paysandú furent à leur tour habilités. Dans le même ordre d'idée, signalons que les départements uruguayens sont créés en 1885.

7 Reglamento de Aduana de la Confederación Argentina.

8 La ville est équipée d'installations portuaires en 1835.

9 Les ports du bas-Río Uruguay sont de toute façon concurrencés sur cette aire de chalandise par le port brésilien de Rio Grande, à partir du moment où le gouvernement dote ce dernier d'accès dragués à 40 pieds, en 1970.

10 Il faut rajouter à cela les productions forestières uruguayennes des départements uruguayens de Tacuarembó, Soriano, Río Negro, Rivera et Paysandú, estimées à 2 MT en 2000. C'est donc un total de 7 MT que les ports du bas-Río Uruguay (y compris ceux de la rive argentine) seraient potentiellement en mesure de manipuler à l'heure actuelle.

11 Mais également ceux de Concordia et de Concepción del Uruguay, sur la rive argentine.

12 Trois autres projets sont actuellement à l'étude dans les départements de Canelones, San José et Montevideo (*El País*, 6/X/2000).

13 Le développement du secteur touristique est général, et concerne l'ensemble du pays. De 1982 à 1997, les rentrées de devises liées au tourisme (graphe) sont passées de 10 à 27 % de la valeur totale des exportations du pays (C. Peña, 1997).

14 Propositions d'exonérations fiscales sur des périodes de trois à cinq ans pour les hôtels nouvellement construits. En 1996, un décret de la Junta Departamental de Canelones déclare le tourisme d'intérêt public.

15 La rive argentine du Río Uruguay se caractérise par la présence de zones humides et de dépôts vaseux tandis que la "côte" uruguayenne présente de nombreuses accumulations sableuses.

16 Nueva Palmira constitue l'exception à cette règle dans la mesure où cette petite ville n'est pas une capitale de département (Colonia).

17 Le débat sur la décentralisation en Uruguay a été relancé avec la nouvelle constitution de 1996, qui prévoit dans le cadre de la réforme de l'Etat de nombreux transferts de compétences aux gouvernements départementaux. Pour mener à bien cette politique, le Congreso Nacional de Intendentes et une Comisión Sectorial ont été créés et mis sous la tutelle de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Jusqu'à présent, c'est à Montevideo que l'on note le plus de changements (J. Marsiglia, G. Pintos, 1997), avec notamment la création de 18 *centros comunales zonales*, sur lesquels nous revenons dans le chapitre suivant. La question centrale de la décentralisation en Uruguay reste la dotation budgétaire des gouvernements locaux.

18 Ces moulins représentent 11 % de l'activité nationale.

19 Il existe toujours en Uruguay un Institut de Colonisation, chargé d'organiser l'accueil des candidats à l'exil. Sa mission consiste essentiellement à leur trouver des terres. Les dernières communautés à s'être implantées en Uruguay sont d'origine coréenne et se sont rapidement impliquées dans la filière horticole.

20 La première Ley Forestal date de 1968.

21 Deux firmes sont particulièrement impliquées dans le bois uruguayen : ENCE (Espagne) et le groupe SHELL (Allemagne).

22 Rencontres effectuées dans le cadre de travaux de terrain et de deux conférences données à l'Intendencia du Río Negro (Fray Bentos) et au siège de la CARU (Paysandú).

23 Secrétaire exécutif du Comité de Planificación y Gestión de los Municipios Integrados del Bajo Río Uruguay et membre de la délégation argentine du CODEFRO.

24 Conférence prononcée le 4/VIII/1999 à la Liga Marítima, Montevideo. "Las provincias artiguistas" correspondent à la Mésopotamie argentine (provinces d'Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Formosa), à laquelle il faut évidemment agréger l'Uruguay. On retrouve dans cette construction spatiale une partie du bassin hydrographique du Río Uruguay.

25 Ce comité créé en février 1992 s'est fixé cinq axes de réflexion pour la mise en place d'une décentralisation effective : a) nouveaux rôles administratifs ; b) nouveaux rôles politiques ; c) nouveaux rôles de gestion institutionnelle ; d) autonomie financière ; e) gestion internationale (H. Carricart, 1996).

26 Plusieurs manifestations des ouvriers du port argentin ont eu lieu en 1998 (blocage du pont Artigas) pour signaler l'urgence d'une prise de décisions de la part des autorités centrales quant à la question des dragages.

27 Fray Bentos est le siège de l'association MOVITDES qui organise régulièrement des manifestations contre les projets de développement forestier, notamment ceux liés à la production de pâte à papier.

28 De son côté, Nueva Palmira est depuis 1999, accessible par le chenal Martín García dragué à 30 pieds (carte).

29 Art 12 : La parte que construya una obra tendrá a su cargo el mantenimiento y la administración de la misma. La parte que construye un ouvrage aura la charge de l'entretien et l'administration de celui-ci.

Art 15 : *La responsabilidad civil, penal y administrativa derivada de hechos que afecten la navegación de un canal, el uso del mismo o sus instalaciones, estarán bajo la competencia de las autoridades de la Parte que mantiene y administra el canal y se regirán por su legislación.* La responsabilité civile, pénale et administrative dérivée de faits qui affectent la navigation dans un chenal, l'usage de celui-ci et de ses installations, seront sous la compétence des autorités de la Partie qui entretient et administre le chenal et seront gérés par sa législation.

30 Nous empruntons ici volontairement le titre du livre de Roland Paskoff, car il nous semble que le cas de l'Uruguay est une bonne illustration des propos tenus dans cet ouvrage.

31 Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Ministère du Transport et des Travaux Publics)

32 Ce contraste génère également le passage en Uruguay de nombreux argentins à la recherche des plages "bon marché" du Brésil. En 2001, la différence de prix entre l'Argentine et le Brésil atteint 60 %. On compte entre le 28 décembre 2000 et le 8 janvier 2001, un flux de 56 000 argentins en route vers Santa Catarina ou Florianópolis (El País, 10/1/2001).

33 Le poste frontière se situe quelques kilomètres au sud de la ville.

34 Un téléphone portable a été mis à la disposition des quelques habitants du lieu en 1998. Il est déposé dans l'épicerie. Cette décision fut prise après discussions entre les membres de la communauté.

35 Plusieurs navigateurs, comme Loïc Carradec par exemple, se sont reconvertis dans l'organisation de ce genre d'expédition. Après avoir traversé l'Atlantique, ils accostent à La Paloma avant de rejoindre Ushuaia puis les terres australes du pôle Sud.

36 Créée en 1990 par la Loi n° 16.112 du 23/05/1990.

37 Le Río Paraná possède un bassin de 2 605 100 km<sup>2</sup> et, un débit moyen de 15 000 à 17 000 m<sup>3</sup>/s pouvant atteindre 30 000 m<sup>3</sup>/s en période de crue. Le Río Uruguay possède un bassin de 365 000 km<sup>2</sup>, un débit annuel moyen de 6 000 m<sup>3</sup>/s pouvant atteindre 37 000 m<sup>3</sup>/s en période de crue. Le bassin du Paraná est la quatrième plus grande bassin fluvial au monde derrière l'Amazonie, le Mississippi et le Congo.

38 Un peso argentin vaut, suivant le cours, entre 9 et 11 pesos uruguayens. De plus, la vie est généralement moins chère en Uruguay qu'en Argentine pour ce qui est des produits de consommation courante et des services touristiques.

39 Agglomération des différentes localités de la côte d'or, "Costa de Oro", qui possède un statut juridique particulier, sur lequel nous n'avons pu obtenir plus d'informations.

40 Route à quatre voies qui longe la côte, depuis le port situé dans la baie de Montevideo jusqu'au quartier périphérique de Carrasco, à l'est de la ville.

41 En Uruguay, la situation du chemin de fer est proche du néant. Certains projets de relance ont été réalisés ces dernières années. Au nom du "bien-être social", deux lignes à passagers ont été remises en service : Montevideo-25 de Agosto et Tacuarembó-Rivera. S'agissant des marchandises, une partie des grumes exportée par les ports de Fray Bentos et de Montevideo arrive sur le lieu de chargement

par le rail.

42 Rappelons que Buenos Aires (plus d'une dizaine de millions d'habitants) ne possède que trois lignes de métro dont une fut construite par les Anglais au début du siècle.

43 Les premiers épis de défense côtière furent implantés dans les années quarante.

44 Des affaires d'investissements immobiliers, réalisés grâce à des capitaux potentiellement issus de réseaux de narco trafics ou de fraude fiscale en Argentine ou au Brésil, sont actuellement en cours d'instruction par la justice uruguayenne. Il faut noter par ailleurs que le refus récurrent des autorités uruguayennes à lever le secret bancaire envenime les relations diplomatiques entre les différents partenaires du Mercosur d'une part, et entre le bloc économique et les Etats-Unis d'autre part. Considéré comme un paradis fiscal, l'Uruguay est régulièrement pointé du doigt par le Pentagone ou l'OEA (Organisation des Etats Américains).

45 Date de la construction du pont métallique sur le Santa Lucia qui constitue l'accès ouest de Montevideo par la route n° 1, Colonia-Montevideo-Punta del Este.

46 Des communautés vaudoises, suisses, allemandes principalement.

47 Les cinq "unités de programmation" sont : a) l'Aire Métropolitaine de Montevideo ; b) le littoral sud-ouest ; c) le littoral sud-est ; d) le bassin du riz à l'est et au nord-est du pays ; e) Le centre et le nord-nord-est du pays. Pour une définition précise de chacune de ces aires, le lecteur pourra se référer à l'annexe consacrée au "Plan Nacional de Acción".

48 Le Plan Nacional de Acción est établi pour la Conférence des Nations Unies "Habitat II", le "Sommet des villes". La Commission Nationale Préparatoire fixe les grandes orientations de l'aménagement du territoire uruguayen pour les dix années à venir. La disposition n° 56 fixe cinq "unités de programmation", une ébauche de régionalisation du pays : 1) la région métropolitaine de Montevideo ; 2) le littoral du sud-ouest ; 3) le littoral du sud-est ; 4) le bassin du riz à l'est et au nord-est du pays ; 5) le centre et le nord-est du pays (MVOTMA, 1996).

49 Voici la chronologie récente du projet : 20/09/96, accord bilatéral signé à Montevideo entre les Présidents argentin et uruguayen ; 26/08/98, la Banque Mondiale approuve l'étude de pré faisabilité de l'ouvrage ; 19/11/98, les Ministres des Affaires étrangères valident l'étude technique ; 11/12/98, les Sénateurs uruguayens approuvent le projet ; 10/08/99, les Députés valident à leur tour la proposition.

50 Citée par Danilo Velga dans un article de 1999 de la Revista Eure.

51 Melazzi G. ; Chabalgoity M., 1995, Un proyecto controvertido, ITU (Instituto de Teoría y Urbanismo), Ed. Nordan, Uruguay.

52 Comisión Binacional Puente Buenos Aires - Colonia, 1993, Estudio de Impacto socioeconómico y ambiental del puente Colonia - Buenos Aires, Montevideo, CNPBAC, Vol I & II, 300 p.

53 Les consultants engagés pour assister la Commission bi-nationale sont : Louis Berger International, Beam Stearns et Latham Watkins.

54 Sur les dix-neuf liaisons quotidiennes entre les deux rives du Río de la Plata, deux sont assurées, entre Buenos et Colonia, par la compagnie Ferrylineas. Les autres sont le fait de la seule Buquebus : dix sur Colonia, cinq sur Montevideo, deux sur Piriápolis.

55 Dans l'annuaire statistique uruguayen du Ministère des Transports, trois qualités sont recensées selon les types de revêtement : 1) Supérieure : béton et asphalte ; 2) Moyenne : traitement bitumineux et "revêtement renforcé" ; 3) Inférieure : gravillon et terre.

56 La Loi uruguayenne autorisant la création de zones franches date de 1923. Une réforme légale est effectuée en 1987 : Loi n° 15.921. Depuis, leur exploitation peut être concédée par l'Etat, entièrement ou partiellement, au secteur privé. C'est le cas de la zone franche de Colonia, exploitée sous un régime mixte. Celle de Nueva Palmira relève de l'autorité publique. Montevideo, Florida, Rivera, Colonia Suiza, San José, Libertad et Fray Bentos (Zona Franca de Río Negro) sont gérés par des sociétés privées concessionnaires.

57 Selon l'article 6 de la Décision n° 8/94 du Consejo de Mercado Común, "las Areas Aduaneras Especiales existentes de Manaos y Tierra del Fuego, constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar bajo el régimen actual hasta el año 2013".

58 Art 2 de la Decisión n° 8/94 del CMC : "Salvo decisión en contrario, los Estados Partes aplicarán el Arancel Externo Común, en el caso de productos excepcionados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país".

## **6. Construction et permanence d'une macrocéphalie urbano-portuaire : Montevideo**

### **I. La construction du modèle de port unique**

1. Du port de mouillage au port moderne
2. 1909-1992 : du port moderne au « puerto sucio »

### **II. Un site polyfonctionnel, un espace en crise**

1. Montevideo, port à tout faire
2. La baie de Montevideo, un espace urbano-portuaire en crise

### **III. Vers une remise en cause du modèle ?**

1. La mise en place d'une stratégie portuaire dans la première moitié des années quatre-vingt-dix et ses conséquences sur l'activité
2. De la multiplication des projections aux conflits d'usage dans un espace en crise

La baie de Montevideo, située sur la rive nord de l'estuaire de La Plata, constitue un cas exemplaire dès lors que l'on s'intéresse aux liens étroits qui unissent les sociétés côtières à leur environnement. Dès le début de la conquête des Amériques, les Espagnols avaient parfaitement compris que l'implantation urbaine serait la clé du succès de leur entreprise colonisatrice. En fixant les règles fondamentales pour la création de centres de peuplement, la Ley de Indias, promulguée en 1523 et ancêtre des premières normes d'urbanisme sud-américaines, conditionne les rapports futurs entre la ville et son site. Outil de l'entreprise coloniale et au service de la géostratégie impérialiste, la ville d'Amérique Latine naît le long des fleuves et des océans. Victime de l'hégémonie de Buenos Aires, capitale de la Vice-Royauté de la Plata, fondée en 1534 sur l'estuaire du même nom, Montevideo ne devient réalité qu'en 1724, s'affirmant comme la tête de pont de la lutte contre l'expansion vers le Sud de l'Empire portugais.

Cette baie de 1 200 hectares, au pied du sixième mont depuis l'Est en direction de l'Ouest (Monte VI E-O) lorsque l'on entre dans l'estuaire, présente, outre ses qualités nautiques exceptionnelles, toutes les conditions requises au titre des normes d'urbanisation fixées par la loi des Indes : une position militairement défendable, la proximité d'eau douce et d'espaces forestiers<sup>1</sup>. Montevideo devient logiquement après sa fondation une ville dotée de fonctions portuaires.

C'est le début d'une construction territoriale basée sur un modèle d'organisation centralisée de l'espace. Progressivement, une double macrocéphalie se dessine : urbaine et portuaire. Non seulement la ville concentre l'essentiel de la population, mais son port s'affirme rapidement comme la porte unique d'un espace économique national soumis à son bon fonctionnement.

La concentration des activités sur la baie de Montevideo conduit à la multiplication des fonctions. Épicentre de la construction du territoire national, le site est largement chargé de valeurs symboliques. À l'image du caractère polyfonctionnel de son port, la baie est l'espace de toutes les ambitions, de tous les projets, de toutes les stratégies. Avec le Mercosur, le temps du "pays-ville" semble être révolu. La saturation du port<sup>2</sup> pose le problème de son efficacité, et la pollution de la baie celui d'une politique urbaine en quête d'outils promotionnels. Une remise en cause du modèle du port unique relance le débat d'une décentralisation annoncée dans la réforme constitutionnelle de 1996.

## **I. LA CONSTRUCTION DU MODÈLE DE PORT UNIQUE**

Sur l'ensemble de l'histoire du port de Montevideo, trois périodes sont facilement identifiables<sup>3</sup> : l'ère coloniale, 1724-1830 ; le "port-baie de mouillage" d'un Etat indépendant, 1830-1909 ; le port moderne, 1909-1992. Chacune d'entre elles est marquée par une série de cycles en relation avec les mutations politico-économiques du pays, de la région, du monde. Chacune d'entre elles participe à l'élaboration d'un modèle de port unique jusqu'à sa remise en cause, toute récente et à peine murmurée. Pour bien com-

prendre cette omniprésence du port de Montevideo dans la vie de l'Uruguay, nous reprenons la première phrase, très imagée, du livre de Saldaña : "Si como dijo alguien, el Nilo es el padre del Egipto, se puede decir también que nuestro país es hijo del puerto de Montevideo" (J.M. Saldaña, 1939, p. 3).

## **1. Du port de mouillage au port moderne**

### **A. 1724-1830 : l'ère coloniale**

L'ère coloniale débute évidemment avec la fondation de la future capitale uruguayenne et se termine avec la fin de la tutelle métropolitaine. La loi des Indes fixait une alternative quant au statut des futures agglomérations : la ville continentale, *ciudad mediterránea*, et la ville portuaire, *ciudad puerto*. Les principales conséquences de ces choix résidaient dans l'orientation des défenses et la reconnaissance de certaines fonctions urbaines par les autorités impériales dans l'organisation du territoire. Le danger venant du Nord, Montevideo naît en tant que ville continentale. Ainsi, Buenos Aires, par la présence en ses murs de la Chambre de Commerce, représente l'autorité maritime du Rio de la Plata et de la Vice-Royauté jusqu'à l'indépendance de la "Banda Oriental"<sup>4</sup> en 1830, même si, dès 1776, Montevideo est reconnue officiellement, par une série d'ordonnances royales<sup>5</sup> et l'affirmation de fonctions portuaires importantes, comme une place essentielle dans l'organisation maritime de l'Empire. Des qualités de site évidentes imposent donc rapidement Montevideo comme une ville-port.

La baie, qui constitue un bon abri naturel, assure d'abord des fonctions militaires, d'avitaillement des navires de guerre. La fonction d'escale unit tout naturellement, dans un premier temps, ressources naturelles de la baie et activité maritime. Les rivières Pantanoso et Miguelete, qui se jettent dans la baie fournissent en effet le bois et l'eau douce dont les navires ont besoin. Cette fonction est officialisée le 16 novembre 1776 par un ordre du Roi d'Espagne, obligeant tous les Capitaines de navires se dirigeant à Callao, port de la Vice-Royauté du Pérou, à faire escale à Montevideo. À la même époque, le port de la Banda Oriental se transforme, au détriment de Buenos Aires, en point de contrôle douanier obligatoire, pour toutes les marchandises à destination du Pacifique. Les difficultés d'accès au port de Buenos Aires et ses mauvaises conditions d'abri - les *pamperos*, violents et soudains, sont redoutés - expliquent de telles décisions, qui font de Montevideo la porte sur l'Atlantique Sud, ouvrant aux navires de l'Empire la voie du Pacifique.

Cette période cimente la rivalité, toujours d'actualité, entre Montevideo et Buenos Aires, épisode connu sous le nom de "lucha de puertos". Cette lutte voit s'affronter les autorités des deux villes pour le bénéfice du commerce dans la région. Les qualités du site montevidéen expliquent en grande partie les choix effectués par la Couronne en sa faveur. Les qualités nautiques du site n'expliquent pas tout. La présence du Cerro sur la marge occidentale de la baie et la forme semi-circulaire de celle-ci offre des facilités

tés quant à sa protection, non seulement des vents mais également des coups de canon.

La future capitale argentine devient à partir de 1776, capitale de la Vice-Royauté de la Plata<sup>6</sup> et n'est habilitée que tardivement (2/1/1801) comme port de trafic international par un décret du vice-roi de la Plata, le marquis Gabriel de Aviles. Les problèmes de site obligent à des travaux d'entretien incessants. En 1796, un nouvel impôt est créé. Prélevé sur les réparations navales effectuées dans les deux ports, il vise l'entretien du seul site de Buenos Aires (J.M. Saldaña, 1939). Pascual Jose Parodi fut la grande figure, dans les premières années du XIXe siècle, de la défense des intérêts de Montevideo, allant même jusqu'à chiffrer ce sentiment d'injustice. Cité par Saldaña, il s'exprimait en ces termes, faisant notamment référence au "Derecho de Avería" : "Cuarenta y seis mil trescientos y sesenta pesos es el producto que ha rendido el comercio de Montevideo en los ochos ultimos años que cuenta de erijido este Consulado, y todavía se está esperando que su Junta de Gobierno piense algún plan para que se estableza en su beneficio"<sup>7</sup>.

Deux décisions de la part de la métropole interviennent pourtant en faveur de Montevideo dans cette relation<sup>8</sup> de "frères ennemis". Le 12 octobre 1778, El Reglamento y Arancaceles para el comercio libre de España libère d'une lourde fiscalité un certain nombre de ports de la métropole et des Amériques, parmi lesquels ceux du Río de la Plata. On pourrait voir ici une marque d'un libéralisme novateur. Il n'en est rien. "(...) La politique généreuse éclairée de la Couronne après 1760 serait avant tout un effort désespéré pour préserver une source de richesse déjà atteinte" (T. Calvo, 1994, p. 182). Plus tard, en 1791, Montevideo obtient le bénéfice de l'exclusivité du commerce des esclaves<sup>9</sup> dans la région.

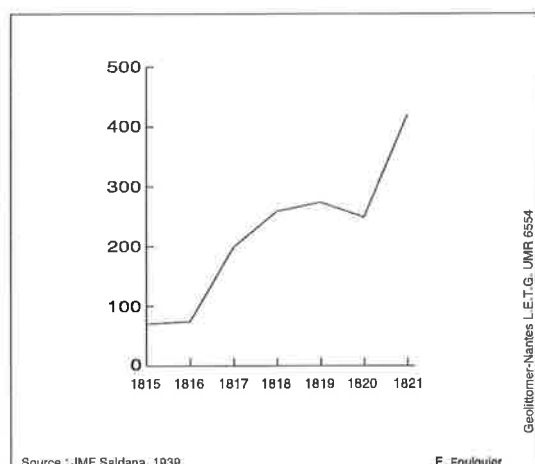
L'activité commerciale des ports du Río de la Plata faisait en fait de la possession espagnole platéenne l'une des plus rentables de l'Empire. Les autres, comme Cuba, la Floride ou Saint-Domingue, exigeaient d'énormes coûts d'administration, et les bénéfices qui en sortaient devaient y revenir quasi simultanément. La décision de 1778 dynamisa fortement le négoce.

Au XVIIIe siècle, les ressources en argent des mines de Potosi sont quasiment épuisées. Les richesses des pays de la Plata résident rapidement dans l'exportation des produits de l'élevage. L'introduction, dans les premières décennies du XVIIIe siècle, des premiers bovins dans le pays, et le début de l'élevage ovin permettent le développement des exportations de viande, laine et cuirs, dans le cadre d'abord d'un commerce exclusif avec la métropole espagnole et à une époque où les métaux précieux se font plus rares. "La Pampa (...) n'est qu'une carrière d'où l'on extrait le cuir et le suif" (P. Chaunu, 1995, p. 53). L'historien parle même, à propos de la région, "d'une civilisation du cuir". La révolution industrielle est en marche en Angleterre et les manufactures ont besoin de cette précieuse matière première pour les courroies nécessaires au fonctionnement des nouvelles machines. C'est le début pour Montevideo et pour le monde d'une autre époque.



Le nombre et la taille des navires augmentent (cf. figure n° 43). Avec le déclin de l'Empire espagnol le commerce se libéralise. En 1792 on compte à Montevideo l'entrée de 67 navires. En 1806, la seule flotte des jeunes Etats-Unis d'Amérique enregistre la présence dans la baie de trente embarcations, principalement négrières (P. Chaunu, 1995). La croissance de l'activité au début du XIXe siècle impose donc la projection des premières œuvres d'ingénierie portuaire. En 1780, la Gobernación de Montevideo ordonne la construction d'un môle et en 1802 le phare du Cerro entre en fonction.

**Figure n° 43 : évolution du nombre de navires sortis du port de Montevideo entre 1815 et 1821 (source : J.M.F. Saldaña, 1939)**



L'ère coloniale a jeté les bases du commerce et une oligarchie, composée de négociants de Montevideo et des grands propriétaires terriens, est en place. C'est ce qu'André Vigarié identifie comme étant "la phase de maritimisation des villes-ports, celle dans laquelle les bourgeoisies d'armateurs et du négoce océanique, de résidence communale, décidaient des trafics, et avaient un rôle actif dans la mise en place des équipements" (A. Vigarié, 1997, p. 392). Aménagement et équipement d'un territoire, qui à partir du milieu du XIXe siècle devient national et possède des frontières, marquent la seconde période.

## **B. Des luttes pour l'indépendance à la question portuaire dans la première moitié du XIXe siècle.**

Le XIXe siècle est celui de la rationalisation de l'exploitation d'un territoire au service d'une ville portuaire qui, derrière ces remparts, jusqu'ici lui tournait le dos. Cette dualité territoriale traduit également une opposition sociale, entre les couples ville-port et prairie-frontière, entre les domaines urbain et rural. Le XIXe siècle voit non seulement la naissance d'un Etat-tampon mais également celle d'un Uruguay "transatlantique" largement projeté sur l'océan qui le lie au continent européen et organisé par et pour une capitale macrocéphale.

Montevideo, comme Buenos Aires, que les Anglais tentent d'envahir et de libérer du joug espagnol entre 1806 et 1807, furent les rampes de lancement puis de propagation

des idées libérales devant mener plus tard aux indépendances. Le rôle joué par l'empire britannique dans la région explique en partie le triomphe des révolutions dans les années 1817-1823 :

"La Grande-Bretagne, seule capable d'agir, n'était plus gênée, dans ses sympathies intéressées pour les jeunes Républiques, par la préoccupation de ménager les susceptibilités de l'Espagne, son ancienne alliée contre la France. Elle ne cessait de défendre l'immense marché que lui offrait "l'Amérique libre". L'Angleterre qui était en train de faire sa révolution industrielle, cinquante ans avant le reste de l'Europe, ne pouvait laisser échapper cette occasion unique de s'ouvrir de nouveaux débouchés pour ses jeunes manufactures. Au moment décisif, elle se devait d'empêcher toute aide effective de la métropole contre les insurgés. La sympathie anglaise fut une sympathie agissante : armes et capitaux ne manquèrent pas, grâce à elle, aux Créoles révoltés" (P. Chaunu, 1995, p. 74).

À partir de l'indépendance, l'arrivée massive des capitaux anglais dans la capitale renforce l'opposition entre la bourgeoisie libérale de la ville-port, celle des commerçants, et un monde rural où caudillo et gaucho représentent les deux grands rôles d'un "scénario social encore sauvage". Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, l'aménagement et la gestion d'un territoire, encore mal contrôlé, transforment cette relation d'opposition, héritée de la période coloniale, en une relation de domination. Infrastructures de transport et propriété foncière sont les armes de cette conquête non-violente du pays par la ville portuaire.

Les premières tentatives révolutionnaires menées par Artigas soulignent le rôle clé et toute l'importance que donne la grande figure de l'histoire uruguayenne à ces interfaces, garantes du commerce et donc de la souveraineté des provinces qu'il souhaite réunir au sein d'une grande confédération platéenne. La lutte contre la centralisation, explicite dans le projet artiguiste, doit permettre de s'affranchir du système colonial. La loi douanière<sup>10</sup> du 15 septembre 1815 doit structurer le fonctionnement commercial de "Ligue des peuples libres"<sup>11</sup>. Elle crée une zone de libre-échange entre les différentes provinces de la région tout en protégeant les manufactures locales de la concurrence des produits européens. Paradoxalement, la loi n'implique pas la rupture du modèle du port unique. Montevideo demeure, dans le projet d'Artigas, la porte maritime privilégiée des pays de la Plata où les marchandises locales circulent librement, affranchies de toutes taxes douanières. Dans sa lutte contre les loyalistes de Buenos Aires, Artigas impose le blocus de celle-ci, favorisant le développement de l'activité de négoce dans les autres provinces et en particulier à Montevideo.

La première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle est une période de troubles. Elle est marquée non seulement par les chevauchées d'Artigas et de ses *orientales* mais également par l'invasion de Montevideo par les Portugais (1817-1828), la naissance de la République Orientale de l'Uruguay (1830) et la Guerra Grande (1838-1851). Durant ces épisodes, Montevideo, assiégée ou envahie, se détache un peu plus du "territoire oriental" que la philosophie artiguiste pousse à l'indépendance.

Comme l'a écrit De Torres Wilson, la Guerra Grande consacre "deux formes antagonistes de comprendre et de sentir le pays" (J. De Torres Wilson, 1984), entre les Blancos d'Oribe et les Colorados de Rivera, entre l'intérieur rural du pays et la ville bourgeoise.

C'est également à cette époque qu'Anglais et Français s'imposent comme des interlocuteurs privilégiés d'un Uruguay dont l'indépendance devient dès lors toute relative. Outre ces aspects bien connus qui caractérisent cette époque, les différents épisodes guerriers de cette période montrent selon nous deux choses. S'il faut bien admettre que Montevideo domine la vie du pays, il faut reconnaître que d'une manière plus générale c'est tout un littoral, commerçant et industriel, depuis la capitale jusqu'à Nueva Palmira, Fray Bentos peut-être, qui s'impose alors, au reste d'un territoire continental, rural et producteur. Et, ce littoral, quand la situation politique l'exige, peut prendre la relève commerciale de Montevideo. Le projet d'Artigas préfigure non seulement les futures initiatives d'intégration régionale, mais pose également les bases d'une décentralisation que l'on peut lire aujourd'hui entre les lignes de l'actualité uruguayenne et dont les villes portuaires de l'Ouest peuvent devenir les éléments moteurs<sup>12</sup> (Chapitre 7).

Tout au long de cette seconde période se pose la question de la construction d'un port moderne dans un site où l'entretien et les conditions d'opération correspondent de moins en moins aux nouvelles exigences du transport maritime. Dès 1800, le nouveau gouverneur de la ville se plaint, à travers un acte daté du 15 novembre et destiné aux autorités métropolitaines, du manque d'entretien d'une baie dont le pourtour côtier s'envase et de la nécessité d'améliorer les infrastructures portuaires. Les galions d'abord, les clipper ensuite jettent l'ancre dans la baie où de multiples petites embarcations assurent chargement et déchargement des navires depuis ou jusqu'à la rive. Le même système de manutention est alors en place sur l'autre rive de l'estuaire de la Plata, et ce, jusqu'à la construction des premiers quais au début du XXe siècle, à la Boca, au débouché du Riachuelo.

Dragage et équipement de la baie et de ses alentours nautiques sont les deux questions récurrentes de ce début de siècle. Les deux visent l'amélioration des conditions de l'opération portuaire. L'ingénieur français Pellegrini est l'un des premiers personnages clés dans l'histoire de l'aménagement de la baie. Engagé par les Argentins pour la construction d'un port à Buenos Aires, il le fut également par le Général Rivera pour étudier les potentialités de Montevideo. En 1833, l'ingénieur publie *Memoria en la cual se hace la explicación de un nuevo muelle para la ciudad de Montevideo*<sup>13</sup> (J. M. F Saldaña, 1939). Une étude bathymétrique y explique que, depuis les premiers relevés espagnols, les profondeurs de la baie n'ont pratiquement pas changé exception faite de ses marges où l'augmentation de la sédimentation peut être vue comme un possible impact de la croissance, et de la ville et de l'activité portuaire. L'ingénieur expose dans le même ouvrage une proposition de construction d'un port et élabore les bases de sa gestion, tant du point de vue de son environnement que de celui de ses finances.

Dès 1834, le problème du dragage est évoqué au Tribunal Consular de la ville et une drague arrive en novembre 1835. Celle-ci est assemblée sur place et rentre en fonction un an plus tard. Elle peut enlever jusqu'à 235 t de sédiments par heure. Début 1837, un consortium d'investisseurs locaux fonde la Sociedad de Canal y Darsena. En février, le gouvernement accepte de vendre l'engin ainsi qu'un certain nombre de terrains côtiers au consortium, dont l'objectif est le développement d'un véritable port d'abri

dans la baie (cf. planche 3). Le canal d'accès est alors balisé de 34 bouées. À la fin de la même année, le retour de Rivera et de la guerre civile paralyse les travaux. Le gouvernement décide d'indemniser la Société et de lui attribuer le monopole du commerce des fruits. Nous sommes en 1839. Six ans plus tard, à force de négociations, la Sociedad de Canal y Darsena devient propriétaire d'environ 260 varas<sup>14</sup> le long de l'actuelle rambla portuaria. En 1853, les crises politico-militaires successives des dernières années et le coût des opérations de dragage entraînent la liquidation de la société.

Ce type d'entreprise, visant l'appropriation d'une partie de l'activité portuaire de Montevideo n'est pas le seul exemple de cette période. En novembre 1836, Samuel Laffone, notable de la cité et propriétaire des bovedas, anciens dépôts de l'armée espagnole, proposait au gouvernement de l'époque la construction sur fonds propre d'un premier môle privé au lieu-dit Cubo del Norte (à l'embouchure du Miguelete) (cf. figure n°46).

La construction des phares constitue une autre opération d'aménagement où les intérêts particuliers priment parfois sur le bénéfice commun, en l'occurrence celui de la sécurité de la navigation d'une zone réputée dangereuse. En 1817, la construction du phare sur l'île de Flores est autorisée par l'Assemblée. Le projet d'établissement du Faro de la Protección est bloqué par un conflit entre entrepreneurs, souvent impliqués dans la vie parlementaire du pays. L'ouvrage n'est réalisé qu'en 1828.

La période est donc marquée par une certaine confusion des rôles. D'un côté, l'Etat, fragilisé par l'instabilité politique, donne malgré tout des signes de bonne volonté, sans toutefois disposer des ressources financières suffisantes pour affirmer une véritable politique maritime et portuaire. De l'autre, les négociants locaux se trouvent confrontés au problème des conditions d'opération déficientes. Disposée à investir, la communauté portuaire dont nous parlons dans la partie précédente, souhaite retirer le maximum d'avantages en tentant la plupart du temps d'obtenir du gouvernement des situations de monopoles.

### **C. La construction d'une macrocéphalie urbano-portuaire dans la seconde moitié du XIXe siècle**

La seconde moitié du XIXe siècle prend une autre tournure. La situation politique régionale enregistre un retour au calme. Les grands conflits entre les Etats de la Plata prennent fin (Guerra Grande 1838-1851), les frontières sont plus ou moins admises de part et d'autres. Le gouvernement uruguayen prend alors le destin du port en main, prenant conscience que celui-ci relève de l'intérêt national. En 1862, la destruction du muelle Gowland est ordonnée. Ces installations sont en effet considérées comme autant d'entraves à la circulation des sédiments au nord-est de la baie. à cette date, plus de quarante quais de ce type avaient été construits par des entrepreneurs locaux.

Cette décision est accompagnée d'une série de mesures illustrant ce renforcement du rôle de l'Etat dans l'activité : élaboration d'un règlement du port, décision de construire un nouvel édifice pour la Aduana, acceptation d'un projet de phare sur le Banco Ingles, affirma-

tion de la volonté de construire un port moderne dans la baie, établissement d'un service de collecte des résidus (1861). La loi du 22 novembre 1869 établit un système de financement de l'entretien du port. Une taxe de 10 cents sur chaque tonne de marchandises exportées et de 4 pour les importations est prélevée sur les seuls trafics effectués par des navires à voile pour ne pas pénaliser une navigation à vapeur émergente et très prometteuse.

A partir de 1853, plus de 80 projets de construction d'un port moderne sont formulés. Nous ne reviendrons pas sur le détail de ces propositions. Après de multiples hésitations de la part du gouvernement liées tant à l'instabilité politique recouvrée en cette fin de siècle qu'à la crise financière dans laquelle se trouve l'Etat uruguayen à l'époque, c'est finalement pour un projet français qu'optent les autorités par le décret du 4 février 1896. Consultants officiels du gouvernement depuis 1894, les ingénieurs Guerard et Kummer dessinent donc les plans d'un port que la "Société de Grands Travaux" de Marseille aura la charge de construire en remportant l'appel d'offres du 21 août 1900. Les travaux commencent en juillet 1901. Une seule modification du plan original est effectuée deux plus tard. La profondeur du port passe alors des 8 m initialement prévus aux 10 m. La raison de ce choix ? Pouvoir concurrencer le port de Buenos Aires, second organisme céréalier au monde au début du siècle. Le 25 août 1909, le port moderne de Montevideo est inauguré.

Outre le durcissement de la rive orientale de la baie de Montevideo, le XIXe siècle uruguayen est marqué par l'explosion d'une ville qui sort de ses murs en 1829. Les fortifications sont certainement l'héritage paysager le plus important de l'époque coloniale. La volonté de rompre avec l'ancienne tutelle, la nécessité de nouveaux espaces urbains poussent les autorités à entreprendre leur destruction (C. Altezor, H. Baracchini, 1971). La "ciudad nueva" prend rapidement assise dans la continuité de la vieille ville en direction du nord et le long de la partie orientale de la baie. Les villages "Villa Cosmopolis", actuel quartier du Cerro, "Pueblo Victoria", actuel quartier de la Teja, et "Aguada" sont créés, grâce notamment au double processus d'industrialisation et d'immigration. En 1833, les limites d'extension de la "ciudad nueva", sont fixées à quelques centaines de mètres au sud-est du Miguelete, le long de l'actuel boulevard Artigas, ancienne délimitation entre l'assise foncière de la petite propriété et le domaine des grandes exploitations agricoles de type estancias.

De 1834 à 1884, un certain nombre de normes sur l'implantation industrielle sont définies, favorisant la concentration des activités du secteur secondaire, jugées nuisibles ou dangereuses pour la vie citadine, à l'ouest du Miguelete. Il faut reconnaître ici "le premier indicateur de pré-métropolisation de Montevideo" (P. Ligrone, 1995, p. 96). En effet, malgré les normes établies, Montevideo s'inscrit désormais dans un processus de conurbation lié en grande partie à l'industrialisation et à l'activité de son port de commerce.

Parallèlement, s'opère le mitage de l'espace rural. Le siège de Montevideo durant la "Guerra Grande" (1839-1851) favorise "l'apparition extra-muros d'une ville dispersée" (D. Panario, O. Guitierrez, 1996, p. 189). Un autre port sera même créé un peu plus à l'est de l'actuel, dans la petite baie de Buceo. Celle-ci est connue pour la présence de la

douane édiflée par le Général Oribe sur son flanc oriental. Les déficits publics, le libéralisme étatique, l'explosion démographique sous les coups de l'exode rural et de l'immigration, le besoin d'espaces récréatifs de la population urbaine conduisent au lotissement d'une grande partie du territoire suburbain de l'époque. L'actuelle zone du Prado voit ainsi se multiplier la construction des quintas, résidences secondaires de la bourgeoisie montevidéenne. Face au besoin croissant de main d'œuvre, généré par l'industrialisation, Villa Cosmopolis, Pueblo Victoria, connaissent, avec l'arrivée des émigrants européens, un remarquable gonflement de leur population et de là, une assise foncière durable. Avec le développement des frigorifiques au début de ce siècle, certains parleront même de la "República del Cerro". Il était facile aux ouvriers en grève de se positionner sur le pont franchissant le Pantanoso et de bloquer ainsi toute l'exportation de viande de l'Uruguay. Cette seconde moitié du XIXe siècle voit ainsi la population de Montevideo décupler.

Le mouvement des enclosures, appuyé par les banques anglaises, débute avec la promulgation de la Loi de 1876. Il participe au même titre que l'immigration à la croissance de la population citadine. "La clôture des champs, par des murets de pierre d'abord puis par des fils de fer plus tard, produisit un important déplacement de la population vers les centres urbains revitalisés par le développement de l'industrie et du commerce" (D. Panario, O. Guitierrez, 1996, p. 191).

Ce phénomène que nous avons qualifié de véritable "conquête" territoriale de la ville-port sur le reste du pays trouve bien sûr dans la technologie ferroviaire un allié de premier ordre. Les premiers projets, qui apparaissent à partir de 1860, participent rapidement à la consolidation de l'organisation radioconcentrique du territoire dont le principal débouché est le port de Montevideo.

Au début de ce siècle le modèle du "pôle urbano-portuaire" unique est en place. Montevideo, s'appuyant sur l'exploitation des ressources agricoles, domine les principaux indicateurs de la géographie du pays : population, réseau de communication et de transport, industrie.

"La concentración de las actividades portuarias en Montevideo y de las múltiples actividades subsidiarias afincadas en la ciudad vieja, son consecuencias, a nivel de la ciudad capital, de un país organizado económicamente sobre la base de una sola riqueza : la pecuaria y de un solo puerto : Montevideo. Esta situación se va a mantener en términos generales hasta nuestros días y en algún sentido sus consecuencias se van a agudizar.(...) La producción pecuaria de todo el territorio nacional confluye hacia la ciudad de Montevideo, en busca del puerto exportador y del mercado de consumo de carnes más importante del país : la población de la ciudad capital" (C. Altezor, H. Baracchini, 1971, p. 134-135).

*La concentration des activités portuaires et des multiples activités subsidiaires enserrées dans la vieille ville, sont les conséquences, au niveau de la ville capitale, d'un pays organisé économiquement sur la base d'une seule richesse : l'élevage et d'un seul port : Montevideo. Cette situation se maintient dans ces termes généraux jusqu'à nos jours et dans un sens, ses conséquences vont s'accroître. (...) La production pastorale de tout le territoire national conflue vers la ville de Montevideo, à la recherche d'un port exportateur et du plus important marché de consommation de viandes du pays : la population de la ville capitale.*

L'œuvre du président Battle y Ordoñez parachève cette domination en structurant les grands organismes d'Etat, transformant ainsi Montevideo en l'unique centre de décision.

## **2. 1909-1992 : du port moderne au "puerto sucio"**

Cette troisième phase est marquée par la structuration du nouvel organisme portuaire, l'importante croissance urbaine et économique du pays, les crises de la viande et de l'énergie, la dictature militaire qui s'en suit, le retour à la démocratie et le début du processus d'intégration régionale dans lequel s'inscrit l'Uruguay à partir de 1991. Elle se termine par la réforme portuaire de 1992.

Entre 1909 et 1937, le paysage portuaire montevidéen prend les traits de la morphologie polyfonctionnelle qu'on lui connaît aujourd'hui. L'organisation de sa gestion date de la même époque et ne connaît de grands bouleversements qu'en 1992 (cf. figure n°44).

### **A. 1909-1937 : l'achèvement de la structure polyfonctionnelle**

La période est marquée par l'achèvement des structures fonctionnelles du port : administration et infrastructures. En 1909, le Consejo de Administración del Puerto est créé. Il n'est guère lisible dans le paysage portuaire car son emprise spatiale est diffuse : les organes de gestion sont en effet répartis dans cinq bâtiments différents. Deux ans plus tard, la Dirección del Puerto de Montevideo prend en mains les activités d'opérations portuaires, le "métier" en quelque sorte. En 1921, le port centralise l'essentiel de l'activité du pays : l'administration du port de Montevideo devient l'administration nationale des Ports (ANP) et la construction d'un imposant édifice, entre les rues Maciel et Guarani, consacre la prise en main de la destinée portuaire du pays par l'Etat.

Sur les quais, plusieurs aménagements sont effectués pour augmenter les capacités d'opération du port : construction des dépôts 8 & 9 du môle B (1913-1915) ; construction des premiers entrepôts destinés à la pêche (1914) ; construction du pavillon à passagers (1923) ; construction du Mercado de Frutos et aménagement de la Darsena Fluvial (1932).

Dans les années trente, la conquête industrielle de la baie s'achève avec la construction des installations pétrochimiques. En 1931, l'Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) est créée et six ans plus tard une raffinerie est construite sur polder. Le quartier de la Teja en accueille les ouvriers. A la veille de la Seconde Guerre mondiale, les paysages du port et de la baie de Montevideo possèdent les traits que nous leur connaissons aujourd'hui.

### **B. Un port rapidement à l'étroit dans sa baie**

Peu de choses ont été écrites sur l'activité maritime et portuaire des décennies d'après-

guerre. Cette carence d'études historiques va de pair avec un manque d'intérêt des sciences humaines pour la question littorale dont l'abandon progressif du Río Uruguay au profit de la concentration des activités sur Montevideo est l'expression. Les troubles politico-économiques des années soixante et soixante-dix ne favorisent pas la prise de décision quant à l'aménagement de la baie de Montevideo et de son port. Celui-ci affronte dès l'achèvement de sa construction une crise durable, celle de son espace, liée tant à l'abandon progressif des activités dans les autres sites qu'à la croissance urbaine de la ville la plus importante du pays. De la même manière que les hésitations parlementaires sur fond de joutes politiques avaient retardé au XIXe siècle la création d'un port moderne, Montevideo semble être victime au XXe d'un contexte intérieur défavorable sur lequel se greffent les impacts d'une conjoncture internationale difficile. Le mouvement battliste (Parti Colorado), deux fois aux commandes du pays dans le siècle avant l'arrivée des militaires (1919-1933 et 1943-1959), est pourtant favorable à une politique volontariste. Si les ports de l'intérieur sont équipés dans les années cinquante (voir chapitre II), le cas de l'adaptation du port de la capitale aux évolutions du transport maritime est plus délicat dans la mesure où tous travaux d'agrandissement de l'espace portuaire supposent non seulement de lourds investissements mais également le sacrifice d'une partie de la baie.

Dès les premières années qui suivent la construction du port, des projets, d'initiatives privées, sont régulièrement présentés dans la revue de l'Asociación de Ingenieros y Arquitectos del Uruguay. Celle-ci publie en avril 1944 et juin 1950 deux numéros spéciaux consacrés à la question. La plupart des exposés proposent la polderisation d'une partie du plan d'eau afin d'obtenir de plus grandes surfaces de quais. L'idée n'est pas nouvelle et fut énoncée dès l'achèvement du port moderne (1911)<sup>15</sup>. Le Poder Ejecutivo, qui possède la compétence d'autoriser ou non ce type d'ouvrage, désigne le 27 août 1944 une Comisión Especial chargée d'étudier la question. L'ANP, établissement public, formule également ses propres projets : Plano General de las obras de recuperación de tierras, remodelación de la bahía y ampliación del puerto de Montevideo (1957), Modernización de la bahía del puerto de Montevideo (1968).

Deux faits y sont clairement identifiés. Le port de Montevideo manque d'espace à terre et la polderisation, explicite dans les deux plans, envisage respectivement la récupération de 800 et 744 ha de surfaces terrestres à vocation industrialo-portuaire. L'autre point sur lequel les autorités du port mettent l'accent concerne la bathymétrie. Les profondeurs de la baie ne sont pas considérées comme satisfaisantes et des opérations de dragages à 20 m sont à chaque fois présentées comme aussi urgentes que nécessaires. Les 10 m prévus initialement dans le projet de Guerard et Kummer ne répondent plus aux tendances du transport maritime de l'époque et, surtout, aux ambitions uruguayennes dans la région. Celles-ci, quelque peu absentes de la planification portuaire du XIXe, lorsque seule la rivalité avec Buenos Aires semblait avoir quelque importance, apparaît peu à peu dans l'argumentation des ingénieurs à partir des années cinquante. Dans le projet de 1957, quelques lignes sont consacrées au thème, dans l'inventaire du bien-fondé de cette nécessaire reconfiguration du site montevidéen.



"Además la cuenca económica de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay contaría con un lugar de condiciones ideales para el traslado de mercaderías de los barcos de ultramar o los fluviales y viceversa, tal es el caso de las maderas, minerales, yerba, etc." (ANP, 1957, p. 2).

Alors que le projet de 1957 présente principalement le port comme un outil fondamental de l'économie nationale et conjugue au conditionnel ses prétentions régionales, celui de 1968 affirme au présent ses ambitions et consacre une préface à un Uruguay désormais vu au sein d'un ensemble plus large, le bassin de la Plata. Montevideo n'est plus seulement le port unique d'un Etat atlantique sud-américain mais bel et bien celui du Cône sud par la vocation de port de transit que sa position dans l'espace lui confère.

"En consecuencia, el puerto de Montevideo, el más importante de los centros a través de los cuales el Uruguay realiza su comercio exterior, está llamado a desempeñar un papel de capital importancia en el desarrollo económico de nuestro país y a constituir, al mismo, un factor decisivo en la orientación y la intensificación de los vínculos comerciales de las naciones de América y Europa, constituyéndose por determinismo geográfico e histórico en el puerto del cono sur" (ANP, 1968, p. 1)

*En conséquence, le port de Montevideo, le plus important des centres au travers desquels l'Uruguay réalise son commerce extérieur, est appelé à jouer un rôle d'importance capitale dans le développement économique de notre pays et à constituer, dans le même temps, un facteur décisif dans l'orientation et l'intensification des relations commerciales des nations d'Amérique et d'Europe, en se posant, par déterminisme géographique et historique, comme le port du Cône sud.*

Nous touchons là un point intéressant. Montevideo fut d'abord le port de l'Atlantique sSd, il est indiscutablement ensuite le port national, il peut devenir enfin, avec les premières tentatives d'intégration régionale dans l'Amérique latine des années soixante, le port d'une vaste région. Cette réorientation du regard de l'organisme portuaire montevidéen sur son horizon régional reflète bien cette soumission au faisceau d'influences mise en évidence par André Vigarié, cette perpétuelle et nécessaire adaptation des sociétés ripuaires aux conditions nouvelles posées par un monde en constante évolution.

Le monde change effectivement dans ces années soixante et soixante-dix, il se "mondialise", "s'internationalise", "se rationalise". Le 26 avril 1956, les premières boîtes sont acheminées à bord d'un pétrolier, l'Idéal X. "L'épopée du conteneur commence, elle se confond avec celle de la Sea-Land (...)" (Y. Le Gouard, 1996, p. 1028). En 1962 le premier porte-conteneur franchit le canal de Panama et la même année, la compagnie américaine inaugure, dans les environs de New York, le premier terminal spécialisé, Port Elizabeth. En 1975, Algesiras devient en Espagne la plate-forme européenne de la compagnie.

Ailleurs, sur la côte pacifique sud-américaine, la pêche dans les eaux péruviennes, qui avait connu une forte croissance dans les années cinquante, s'effondre au début de la décennie soixante-dix sous les coups du Niño et d'une surexploitation des stocks de petits pélagiques. La soif de devises, liées notamment à l'augmentation des factures

énergétiques, stimule malgré tout l'activité dans le continent, à travers la diversification des captures, l'ouverture de marchés d'exportation et la multiplication des acteurs (J. Le Bail, 1995). L'Uruguay s'inscrit modestement dans ce processus et crée en 1975 l'Instituto Nacional de Pesca (INAPE), ce qui conduira plus tard au projet La Paloma.

Ces deux événements, qui a priori n'ont rien à voir l'un avec l'autre, provoquent toutefois les deux grands changements morphologiques que connaît le port de Montevideo depuis sa construction au début du siècle. Entre 1977 et 1985, la construction du nouveau môle de pêche et du terminal à conteneurs, donne à Montevideo le visage qu'on lui connaît à la veille de la réforme de 1992, à quelques détails d'équipement près. Il reste cependant, à cette date, dans les milieux armatoriaux, le "port sale", "el puerto sucio".

### **C. *El puerto sucio*, le port sale**

Il nous faut une dernière fois remonter dans le temps pour bien comprendre que ce surnom n'a rien à voir avec un problème d'environnement. En effet, nous l'avons vu, le monde durant cette troisième période et particulièrement après la Seconde Guerre mondiale a connu des mutations profondes. Il nous faut assembler les ultimes pièces du puzzle géohistorique pour la meilleure photographie possible du port à la veille du grand pas qu'il s'apprête à franchir en 1992. Ces dernières pièces concernent le volet social qui jusqu'ici nous a quelque peu échappé.

Sur les quais, l'activité syndicale s'est peu à peu structurée, autour d'abord de l'arrivée des premiers anarchistes fuyant l'Europe et ses persécutions. En 1948, le Sindicato Unico de Administración Nacional de Puertos (SUANP) est créé et possède déjà sa grande figure, Javier Arturo Laroca. Le SUANP couvre tous les métiers du port, des ateliers au personnel administratif, des embarqués (remorqueurs, dragues) aux grutiers et autres dockers. À la veille du coup d'Etat, en 1972, l'ANP compte plus de 9 000 fonctionnaires. Les luttes portent bien évidemment sur les grilles salariales, les problèmes de sécurité, les conditions de travail en général mais pas seulement. L'avènement de la route provoque une réduction sensible des trafics portuaires dans l'intérieur du pays. Pour les syndicats, une réflexion sur l'aménagement du territoire doit être menée car elle implique un véritable choix de société.

La crise s'installe durablement dans le pays. L'Uruguay dévalue sa monnaie en 1958, selon les recommandations du Fonds Monétaire International (FMI). Le mécontentement social augmente. En 1962, les syndicats des différentes corporations se fédèrent au sein du Congreso Nacional de los Trabajadores, le CNT. Les grèves se multiplient. Montevideo devenu port unique représente la clé du pays que le SUANP peut facilement verrouiller cinq ou six jours. La faible durée des grèves, une dizaine de jours pour les plus longues sur la période 1948-1992, illustre le pouvoir de négociation du syndicat que la centralisation de l'économie nationale renforce. En revanche, leur fréquence participe activement à la construction du "puerto sucio" contre lequel la réforme de 1992 entre en guerre.

## **II. UN SITE POLYFUNCTIONNEL, UN ESPACE EN CRISE**

La baie de Montevideo abrite beaucoup plus que les seules infrastructures portuaires. D'un strict point de vue morphologique, le site est marqué par l'accomplissement de trois fonctions plus ou moins prégnantes : portuaire, urbaine, récréative. La baie constitue l'épicentre de la construction du pays, elle en est le palimpseste. Lieu de tous les imaginaires, espace de tous les Uruguayens, la baie concentre ambitions et projets. À l'image d'un port qui n'a jamais su déléguer, elle porte comme un fardeau les stigmates de l'histoire du pays et constitue aujourd'hui un espace profondément en crise.

### **1. Montevideo, port à tout faire**

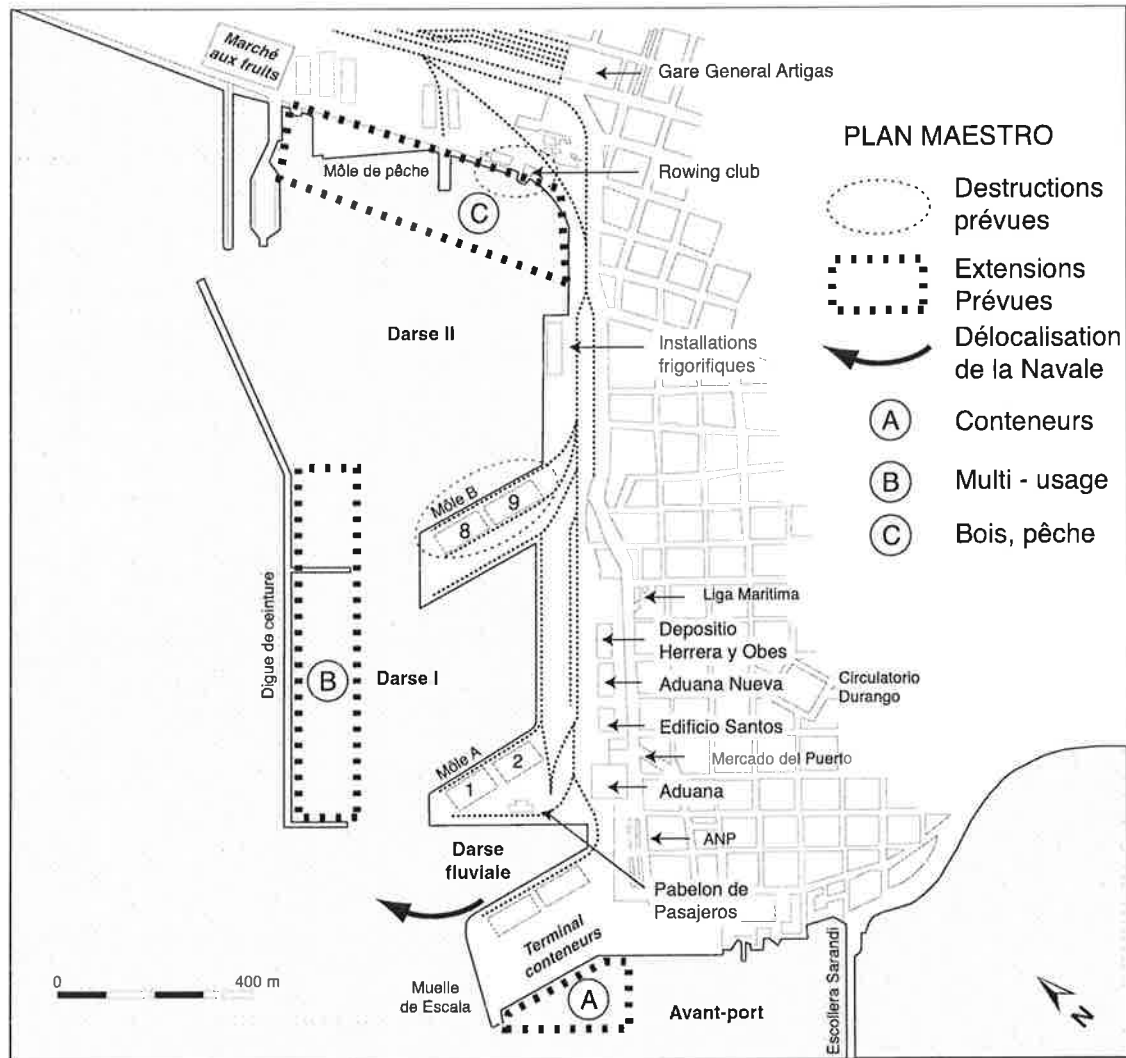
#### **A. Une architecture portuaire commune**

Le port de Montevideo possède le charme des ports de la première moitié du XXe siècle : c'est un port vivant, particulièrement éloigné de l'image que l'on peut se faire des grands organismes spécialisés d'aujourd'hui où les hommes ont progressivement cédé la place aux machines. Cette vision, volontairement teintée d'un certain romantisme, est pourtant celle que l'on retient d'un port, ramassé sur le flanc ouest de sa baie, serré par un centre ville populaire et caractérisé par une activité "débordante". Montevideo concentre à peu près tous les types de trafics que l'on puisse imaginer dans un port. Il est donc le prototype même d'un organisme polyfonctionnel et concentre de fait l'essentiel des activités maritimes du pays.

Accrochées à la rive septentrionale du promontoire rocheux sur lequel s'appuie la vieille ville, les différentes activités se répartissent d'ouest en est, selon cinq ensembles distincts : le terminal à conteneurs, la darse fluviale, la darse n° 1 et n° 2, la zone de cabotage. L'entrée du port est protégée par deux brises lames, l'Escollera Oeste et l'Escollera Sarandi ; de la darse fluviale à la zone de cabotage. Le plan d'eau est à l'abri d'une digue de ceinture. Les profondeurs oscillent respectivement entre 10 m et 5 m, selon qu'il s'agisse des môles A et B ou de la zone de cabotage. Il s'agit d'une organisation commune qui présente toutefois l'originalité d'avoir été inspirée par le plan du port de Marseille.

À l'écart de la zone portuaire, le terminal de la Teja, associé à la raffinerie ANCAP (planche 5) en fond de baie, accueille les trafics de produits pétroliers et constitue un sixième et dernier ensemble. En 1998, les installations de La Teja enregistrent un trafic de 0,7 MT dont 0,4 MT sont importées et 0,2 MT considérées en transit. Ces naphthes sont effectivement réembarquées pour des approvisionnements locaux en direction des ports de Juan Lacaze (133 000 tonnes), Paysandú (74 000 tonnes) et Colonia (9 000 tonnes).

Figure n° 44 : Plan actuel du port de Montevideo et travaux prévus au titre du Plan Maestro en 1998.



A terre, le port s'articule autour d'une série de bâtiments dont les deux plus imposants sont ceux de l'administration nationale des ports et des services de douanes. Depuis la darse fluviale, ils dominent une série de hangars et autres dépôts dont certains sont réfrigérés, d'autres en cours de destruction, d'autres encore, abandonnés ou sur le point d'être réhabilités. Depuis 1995, l'ensemble des 70 ha de zone portuaire est entièrement clos (planche 43) et trois entrées parfaitement contrôlées permettent d'y accéder. Ce détail a son importance puisqu'il garantit la sécurité des marchandises ce qui, aux yeux des armateurs et des opérateurs, constitue un point tout à fait essentiel. Nous verrons plus loin que Montevideo bénéficie depuis la réforme de 1992 du statut de port franc.

## B. Un paysage polymorphe

La variété du paysage portuaire montevidéen est à l'image des fonctions que l'organisme assume. Une promenade sur les quais permet de croiser une gamme particulièrement hétéroclite de trafics au sein de laquelle le conteneur possède une place privi-

légée<sup>16</sup>. Sur 3,5 MT mobilisées par le port de Montevideo en 1998, 2 MT (soit 266 000 Evp) sont manipulées sous une forme conteneurisée. Les boîtes sont partout, et leur emprise est loin de se cantonner au seul terminal spécialisé que le port propose puisque celui-ci n'en manipule qu'à peine la moitié<sup>17</sup>. On les retrouve chargées sur des camions stationnés sur le long de la Rambla 25 de Agosto de 1825, en provenance ou partance pour l'intérieur du pays, empilées autour du dépôt Herrera y Obes (planche xxiv) ou du Mercado de Frutos (planche 35). Comme à Buenos Aires, le conteneur est omniprésent sur les quais et déborde sur la ville ; comme à Buenos Aires il est rare qu'il soit sur un wagon.

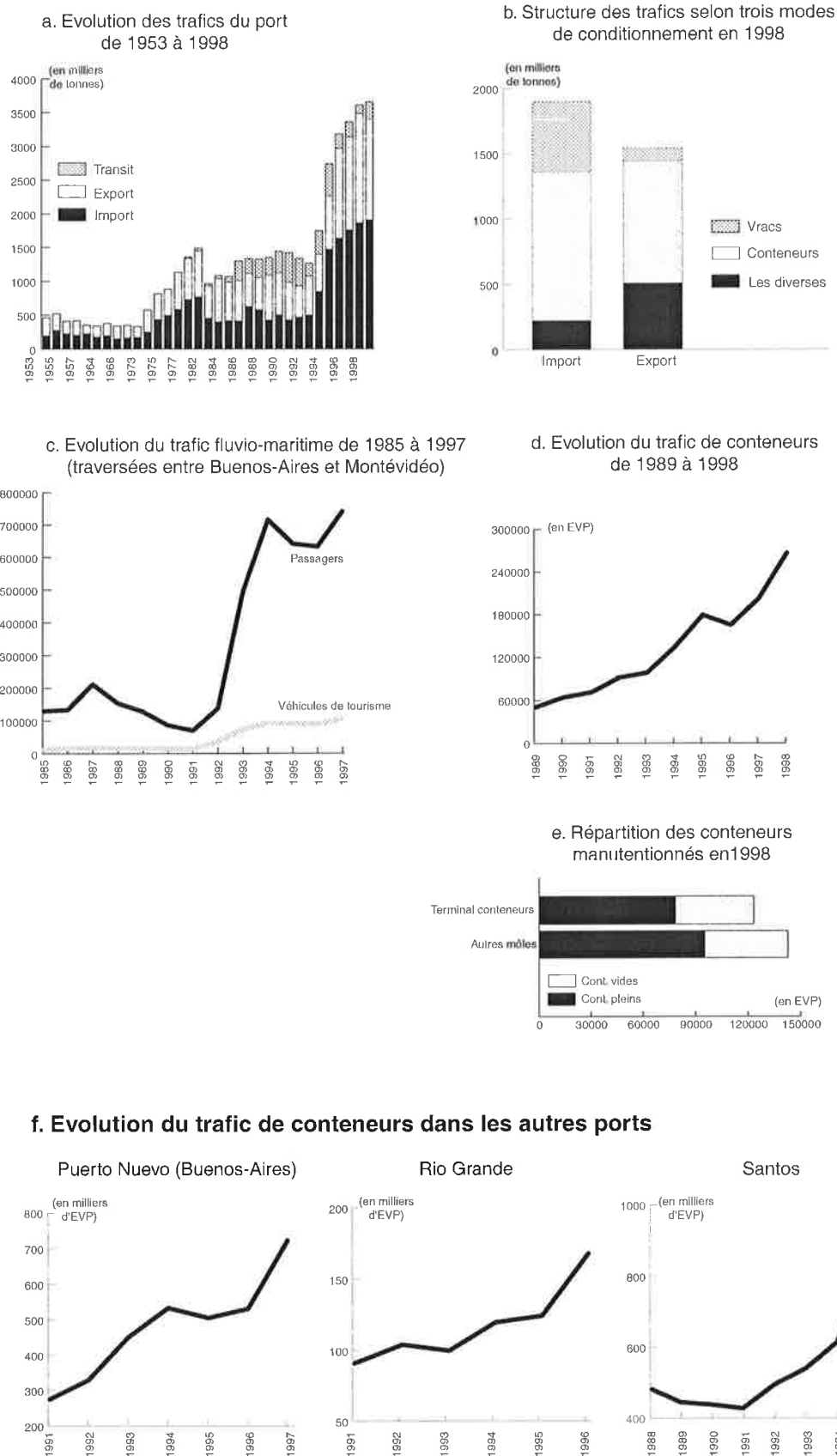
Lorsqu'ils sont embarqués, beaucoup sont réfrigérés et transportent essentiellement des viandes mais également du poisson, des fruits, du beurre, des fromages et autres produits laitiers. Les autres conteneurs expédiés sont chargés de laine, de cuir, de vin, de graines, de sang desséché, de farines animales et de miel. Enfermé dans les boîtes, tout cela ne se voit pas, mais compose la base des exportations conteneurisées du pays. À l'importation, ces conteneurs renferment des machines-outils, du matériel électronique, des produits chimiques.

Ce déséquilibre dans les termes de l'échange ne permet pas seulement de dégager un point de vue comptable, mais il laisse entrevoir un problème logistique : en 1998 comme en 2000, environ 1/3 des conteneurs manipulés sur les quais de Montevideo sont vides. Qu'ils soient loués ou propriété des armateurs, leur mobilisation implique un coût que l'on ne peut reporter sur la marchandise. Ce coût est donc payé par le client, exportateurs et importateurs des deux extrémités de la chaîne de transport, et constitue donc un manque à gagner. Ce problème n'est pas des plus faciles à résoudre pour des pays dont l'essentiel des activités repose sur l'exportation de produits agricoles.

Le reste du million et demi de tonnes non conteneurisées se compose pour moitié de vracs solides : 0,7 MT en 1998 dont 90 % sont débarqués. La moitié de ces débarquements sont des engrais (planche 22). La précision est utile lorsque l'on sait que l'essentiel des productions agricoles se situe dans le sud-ouest du pays (cf. figure n° 37) : un autre port pourrait parfaitement assumer ce genre de trafic sans que leur coût d'acheminement terrestre en soit profondément affecté. Ailleurs, le navire aurait plus de chances de ne pas repartir à vide, comme dans la plupart des cas à Montevideo qui, avec à peine 100 000 tonnes d'expéditions de vracs secs n'est pas un grand port d'exportation et ne dispose pas d'installations spécifiques : silos, bande roulante, etc. Avec 2 MT, Nueva Palmira représente le grand port à grains du pays et jouit d'une situation intéressante. Notons que ces trafics ont occasionné, dans le port de Montevideo, la visite d'une centaine de bateaux en 1998 pour un mouvement total de 2 000 unités commerciales. Le trafic est modeste mais non négligeable.

L'annuaire fournit par l'ANP dont nous disposons pour établir cet état des trafics ne nous livre pas le détail des autres marchandises, des divers conventionnels, manipulés par le port<sup>18</sup>. Elles sont toutefois parfaitement lisibles dans le paysage portuaire. Ces 800 000 tonnes restantes se répartissent en trois catégories de produits particulièrement consom-

Figure n° 45 : Les différents trafics du port de Montevideo en 1998. (source ANP)



## Encadré n° 12 : La pêche en Uruguay.

La flotte de pêche présente dans les eaux uruguayennes se caractérise par l'exercice de trois métiers principaux : merlu, thon, calamar. Bien qu'enregistrés sous des pavillons multiples, la plupart des embarcations appartiennent à des groupes espagnols et, dans une moindre mesure, à des sociétés taïwanaises, coréennes, japonaises, polonaises. La vente des licences de pêche permet à l'Uruguay, qui dispose toutefois d'une flotte d'une centaine d'unités, de capturer 133 000 tonnes de poissons en 1998 dont 80 000 sont exportées. En 1996, 350 bateaux de pêche étrangers sont entrés dans le port de Montevideo.

Fin juin, se termine la période de pêche dans l'Atlantique sud. L'essentiel de ces unités organisent la relève des équipages à Punta del Este, qui dans leur grande majorité rejoignent l'Espagne, via l'aéroport de Carrasco. Un nombre non négligeable de marins péruviens s'embarquent à Montevideo sur les navires espagnols venus avitailler et effectuer quelques réparations. Ces mouvements concernent chaque année environ 2 500 marins (*El País*, 14/IX/2000).

Les captures sont, la plupart du temps, débarquées à Montevideo mais certaines unités repartent directement en Espagne, laissant une partie du personnel de bord à Punta del Este. En fait, le port de l'est est le point privilégié des flux d'équipage, tandis que Montevideo constitue le port lié au trafic de marchandises et à l'avitaillement. Il n'est cependant pas rare de voir des acheteurs asiatiques, sur les quais de Punta del Este ou de La Paloma, choisir des poissons frais de grande qualité qui sont immédiatement conditionnés pour rejoindre par avion en moins de 24 h les marchés extrême-orientaux. En tonnage, ces trafics concernent des volumes toutefois restreints puisque seulement 10 % des captures sont commercialisées, sous forme de poissons frais (MGAP, 1998).

Source : divers articles de quotidiens ; MGAP, 1998.

Enfin, Montevideo est aussi un port militaire. La navale occupe le môle fluvial où elle dispose des hangars A et B. La présence des navires militaires, entre les porte-conteneurs du Muelle de Escala et les ferry-boats de Buquebus du terminal fluvial, offre un des contrastes les plus surprenants que propose le paysage portuaire polyfonctionnel de Montevideo. Le déménagement de la marine uruguayenne à la Punta de los Lobos est à l'ordre du jour depuis les premières propositions formulées en ce sens dans le Plan Maestro de 1989. En 1996, le gouvernement a commandé une étude pour faire avancer ce dossier. La proposition de déménager l'Apostadero Naval près de l'escollera Sarandí et les services à la Punta de los Lobos est acceptée par les militaires. Selon nos sources, des problèmes de budget ralentissent actuellement ce transfert dont le coût total est estimé à 55 millions de dollars. Il devrait cependant être effectué à l'horizon 2005.

## 2. La baie de Montevideo, un espace urbano-portuaire en crise

Au début du XIXe, la ville fortifiée occupe la partie est de la Baie tandis que l'activité manufacturière de salaison et les multiples entrepôts de laine se concentrent le long des rivières, sur la côte nord. Ainsi, les rives du Pantanoso et du Miguelete mais aussi le quartier actuel de "la Aguada" constituent très tôt des zones privilégiées pour l'implantation industrielle (cf. figure n° 46). La proximité du rivage ou son accessibilité par voie d'eau sont autant d'atouts qui favorisent cette localisation. L'absence d'infrastructures portuaires modernes, le faible tirant d'eau des navires de l'époque, la navigabilité des deux arroyos et les opérations de transbordement réalisées à partir de barques ou de charrettes à cheval favorisent l'appropriation d'une grande partie de la baie et de ses abords lacustres par l'activité maritime de négoce.

Bien sûr, la présence des “bovedas”<sup>26</sup> et les divers entrepôts de laine de la Aguada créent, par la construction des premiers môle en bois à partir de 1781<sup>27</sup>, une certaine polarisation des fonctions portuaires le long de la marge côtière de la vieille ville. Mais dès lors que l’on souhaite photographier l’activité portuaire, dans la première moitié du XIXe siècle, ce sont bien des deux tiers de la baie dont il s’agit.

Un double processus d’occupation de l’espace s’opère, simultanément maritime et terrestre. Les nombreux documents picturaux de l’époque ne manquent pas de nous rappeler d’ailleurs, la multitude d’embarcations opérant dans la Baie de Montevideo. Ce phénomène, conjugué à la destruction des fortifications de la ville et à la croissance urbaine qui s’ensuit, ne tarde pas à poser le problème des relations entre une ville, ses fonctions industrialo-portuaires et son environnement fluvial et côtier.

### **A. La marginalisation du Pantanoso et du Miguelete**

À la fin du XIXe siècle, les bases du développement urbain sont solides et organisent la ville autour de sa baie, le Pantanoso et le Miguelete jouant un rôle particulièrement structurant dans cet espace. L’implantation d’entreprises de salaison, d’activités textiles ou encore de traitement des cuirs, puis, plus tard, des frigorifiques au pied du Cerro, confère une vocation clairement commerciale et industrielle au Pantanoso, véritable drain de marchandises destinées à l’exportation.

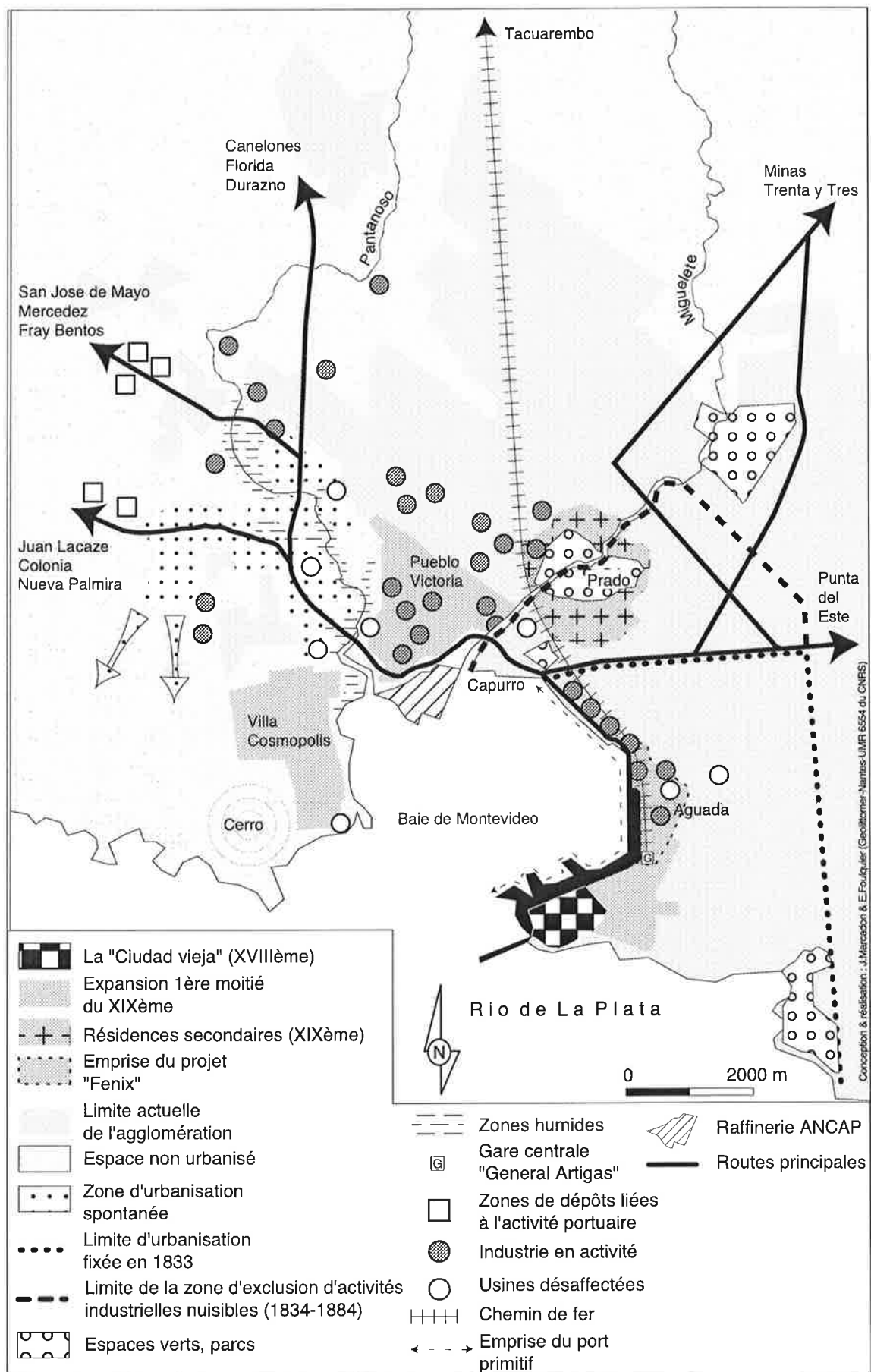
Le Miguelete, pour sa part, constitue un outil de zonage réglementaire. Cependant, l’implantation d’un habitat résidentiel plus en amont, agrège une fonction supplémentaire à cette zone, de nature récréative. S’il est le siècle de la révolution industrielle, le XIXe est également pour Montevideo le siècle des parcs. La ville crée peu à peu son actuelle ceinture verte, par des points forts dans l’espace. En 1890 est créé le “balneario” de Capurro près de l’embouchure du Miguelete, en 1898 se réalise l’agrandissement du parc du Prado. Le cours d’eau, la présence des quintas constituent à ce titre autant de lieux privilégiés pour ce type d’occupation du sol, qui préfigure en quelque sorte la croissance du tourisme balnéaire des années cinquante du siècle suivant.

De fait, même si l’urbanisation a depuis aggloméré ces espaces, la zone humide du Pantanoso, les quartiers le long du Miguelete représentent encore aujourd’hui de véritables espaces “frontières”, héritage de leur ancienne vocation. Ces espaces avaient des fonctions, ces dernières ont plus ou moins disparu au cours des différentes crises économiques et mutations sociales, mais marquent profondément l’organisation urbaine à travers les paysages qu’elles ont produits.

Cette triple utilisation de l’espace, industrielle, urbaine, touristique, ajoutée au libéralisme économique, à la spéculation foncière, à la priorité donnée à l’initiative privée provoque ce que certains auteurs ont appelé le “chaos urbain”. Très tôt s’est donc posé le problème des relations qu’entretenait la ville avec son environnement, entraînant de multiples conflits d’usage.



Figure n° 46 : L'organisation de l'espace urbano-portuaire dans la baie de Montevideo.



Pantanoso. En 1905, une plainte est déposée par les industriels, utilisateurs de la voie d'eau car les produits de dragages nécessaires aux travaux d'extension des canaux d'accès du port sont déposés non loin de l'embouchure. à l'époque, près de 40 000 t. par an transitent par le fleuve. Même si des travaux de dragage sont effectués dans le Pantanoso à partir de 1911, la présence du réseau ferré, l'avènement du transport routier et la proximité du port de commerce vont peu à peu réduire la vocation fluviale du Pantanoso à la simple fonction d'égout.

La dynamique sédimentaire de comblement, d'ordre naturel ou anthropique, la croissance urbaine et l'activité de négoce sont les trois points clés de l'aménagement du site et de sa planification.

## **B. Une baie saturée dont se détourne la capitale**

L'histoire a doté l'Uruguay d'une organisation territoriale "radioconcentrique"<sup>28</sup> dont le point terminal est la baie de Montevideo. La construction d'un port moderne en 1909 ne constitue pas en ce sens une rupture mais bien un aboutissement. Le radioconcentrisme naît de la vision coloniale d'un territoire qui n'est pensé que pour être exploité et non pour être développé. La construction des routes et des voies ferrées ne poursuit qu'un seul objectif : transporter la viande depuis la prairie uruguayenne jusqu'au consommateur européen, civil ou militaire d'ailleurs.

Les deux guerres mondiales de la première moitié du XXe siècle sont autant de périodes de formidable croissance économique pour les pays de la Plata. Le problème du coût de la contamination sur l'environnement ne se pose donc pas, il s'agit du développement économique du pays. La ville se construit, elle est riche et moderne, son modèle est Paris. Dans les années trente, Montevideo est la capitale d'un Uruguay que l'on surnomme : la *facita de plata*<sup>29</sup>. Mais à l'écart de ce beau centre ville, les qualités du site, sur lequel la croissance de la ville s'appuie, se dégradent progressivement au profit d'un usage industriel.

La fonction industrielle du Pantanoso se consolide en ce début de siècle. La révolution énergétique du XXe siècle impose à la fin des années trente la construction d'une raffinerie dont la localisation ne saurait être éloignée du cœur industriel national. C'est donc entre les embouchures du Miguelete et du Pantanoso qu'elle est construite, au milieu de la baie, sur des terrains gagnés sur les eaux. Avec cette nouvelle installation industrielle, c'est l'artificialisation de la rive orientale de la baie qui se trouve finalisée. Du port à la raffinerie, un front d'activité secondaire bloque désormais l'accès de la ville au littoral.

Cette industrialisation du rivage conduit le tourisme balnéaire qui se développe au cours des années cinquante à s'implanter sur la côte Est du département de Montevideo. Peu à peu la ville quitte son axe naturel pour étirer ses quartiers résidentiels le long des plages orientales en direction des stations estivales d'Atlantida, de Pirápolis ou de Punta del Este.

Par ailleurs, la crise qui touche l'industrie frigorifique au cours des années soixante, conjuguée à la récession économique généralisée de la décennie soixante-dix, produit à Montevideo des quantités considérables de friches. On en dénombre à l'heure actuelle, sur l'ensemble du département, plus de 60 hectares, dont les deux tiers se situeraient sur le pourtour de la baie et en particulier le long du Pantanoso et du Miguelete, dans les quartiers de la Aguada et du Cerro.

A cela, s'ajoute le problème du chômage et de la crise sociale que celui-ci engendre. Des populations à très faibles revenus occupent aujourd'hui ces zones, dont les espaces industriels abandonnés ont favorisé l'installation dans les années quatre-vingt. Outre la question sociale qu'elle pose, cette urbanisation informelle accroît le problème environnemental. La plupart des constructions qui se multiplient ne sont pas reliées à un quelconque réseau d'assainissement.

De plus, la ressource principale de cette population réside dans la récupération et le tri des déchets produits par la vie citadine, notamment les papiers et les cartons. Avec la puissance des vents que connaît la région, bon nombre de ces résidus se trouvent rejetés dans le fleuve et par la suite à la baie, où les courants plaquent l'ensemble de ces produits sur les rives nord : marais du Pantanoso, plage de Capurro, zone portuaire (cf. planches 14 et 41).

Ces espaces en déprise forment la limite occidentale de la ville tandis que la croissance urbaine s'effectue en direction du nord-est. Les problèmes environnementaux que pose cette urbanisation côtière et la volonté de l'Uruguay de devenir le cœur du Mercosur remettent en question cette orientation. La ville de Montevideo est née dans sa baie qu'il s'agit aujourd'hui de reconquérir.

### **III. VERS UNE REMISE EN CAUSE DU MODÈLE ?**

Au lendemain du retour de la démocratie en Uruguay, une profonde remise en question de l'organisation économique nationale s'engage. Parallèlement aux pas franchis en direction d'une intégration douanière régionale, les autorités alors au pouvoir se proposent de réformer l'État et de "privatiser" l'essentiel de ses entreprises : dans la plupart des cas, le seul caractère public de ces dernières est jugé responsable des dysfonctionnements et des mauvais résultats qu'elles enregistrent. Il faut libéraliser pour gagner en efficacité et en compétitivité (cf. chapitre 2). La nouvelle loi sur les zones franches, adoptée en 1987, participe de cette stratégie et préfigure la loi de ports de 1992 : elles sont complémentaires. La réforme de l'outil portuaire montevidéen s'inscrit donc dans ce contexte de réorganisation de l'appareil productif national dont il est l'un des rouages fondamentaux.

Le Plan Maestro, défini à la fin des années quatre-vingt, fixe les principes de la stratégie du développement du port de Montevideo à moyen terme (1988-2008). Son objectif est clair : conquérir le statut de plate-forme logistique incontournable du Cône sud. Les

autorités portuaires doivent cependant faire face à une série de défis qui implique une remise en cause profonde du modèle d'organisation centralisée de l'espace jusque-là mis en œuvre. L'organisme est pétri du caractère public de son fonctionnement et contraint de s'adapter aux nouvelles données technologiques des transports internationaux. Son espace est limité par une ville en pleine expansion qui de surcroît, passe entre les mains du parti de l'opposition en 1990. Il est enlisé dans une baie dont les qualités nautiques se dégradent et confronté à de sérieux problèmes d'accès dans un contexte mondial de croissance de la taille des navires.

Plus que jamais, la baie concentre les ambitions de nombreux acteurs et constitue le point focal de multiples stratégies. Ces différentes projections vont-elles dans le sens de cette remise en cause ?

## **1. La mise en place d'une stratégie portuaire dans la première moitié des années quatre-vingt-dix et ses conséquences sur l'activité**

À la fin des années quatre-vingt, le port fonctionne selon des modalités fixées au début du siècle, peu après sa construction. Les normes légales de son organisation sont établies par la Loi n° 5.495 du 21 juillet 1916. Il s'agit d'un port polyfonctionnel dont la plupart des installations sont aux mains d'entreprises publiques : l'ANP dispose du monopole de tous les services dispensés sur les quais ; l'ANSE dispose de la même exclusivité pour l'ensemble des opérations effectuées à bord ; les interventions d'entreprises privées sont rares et ne s'effectuent que si les autorités publiques n'ont pas les moyens de les accomplir. Le Plan Maestro et la réforme de 1992 ambitionnent le renouvellement de ce modèle d'organisation.

### **A. La loi sur les zones franches et le Plan Maestro**

La loi n° 15.921 du 17/XII/1987 sur les zones franches constitue le premier élément du processus de libéralisation des activités d'échange engagé par l'Uruguay à la fin des années quatre-vingt. Elle propose un nouveau cadre légal aux espaces d'exception douanière et se présente comme un outil complémentaire de la loi des ports, adoptée quelques années plus tard. La loi permet à des sociétés privées d'exploiter librement des zones franches qui bénéficient désormais d'un statut fiscal particulièrement avantageux : l'absence totale d'imposition, la liberté des transferts de capitaux. C'est dans ce contexte légal que se crée celle de Montevideo, la ZFM, à proximité de l'aéroport de Carrasco, sur 125 ha<sup>30</sup> parfaitement équipés en termes de réseaux et d'outils logistiques. Si l'harmonisation des règles douanières dans le cadre du Mercosur leur a fait perdre l'avantage du dédouanement, les zones franches uruguayennes conservent tous leurs atouts en constituant des espaces d'exception fiscale. Le ZFM apparaît en tout cas comme le corollaire idéal au nouveau statut de "puerto libre" qui se dessine pour Montevideo.

Le Plan Maestro del Puerto de Montevideo, réalisé en 1989 par le bureau d'études INTECSA, constitue la première phase de la réforme portuaire dans laquelle s'engage le port au début des années quatre-vingt-dix. Le processus de transformation reçoit le soutien d'un double appui financier de la part de la Banque Mondiale et de la banque du Japon : les deux organismes fournissent un prêt de 18 millions de dollars sur une période de cinq ans (1990-1995). En 1991, un programme d'assistance technique pour le renforcement institutionnel de l'ANP (Programa de Capacitación et Asistencia Técnica) est mis sur pied.

Le premier objectif du plan concerne la réduction des coûts : la baisse des tarifs est organisée en deux temps, moins 40 % entre 1990 et 1992, moins 23 % en 1993. D'un point de vue général, quatre idées directrices sont dégagées : le zonage fonctionnel de l'espace portuaire, la spécialisation des mûles, la décentralisation des services, la "déburaucratisation". Le port doit être réorganisé en une multiplicité de terminaux spécialisés et autonomes.

L'application du Plan Maestro commence en 1991 par la réforme de l'organisation de l'administration centrale et le renforcement de ses services de planification (création d'une unité pour le développement des projets) et de commercialisation (programmes de formation). L'ensemble des services est entièrement informatisé ce qui améliore la circulation de l'information entre les différents services, jusqu'à présent particulièrement cloisonnés<sup>31</sup>. La décentralisation des ports de l'intérieur est programmée : Nueva Palmira, Colonia, Juan Lacaze, Fray Bentos

Le déroulement du Plan Maestro est rapidement contraint par la décision d'entreprendre la réforme portuaire dont l'objectif est un changement beaucoup plus radical. Il fixe néanmoins les grandes orientations de la réforme de 1992 et constitue encore aujourd'hui le référent de la planification portuaire : il en constitue la "philosophie". En 1998, la SOGREAH est chargée de le réviser.

## **B. La réforme de 1992**

La loi n° 16.246 du 8 avril 1992 établit le cadre légal de la réforme portuaire en Uruguay. Elle constitue la fin d'un cycle et exprime sans équivoque la volonté de rompre avec une gestion étatique de l'activité, largement incriminée dans l'inefficacité des organismes portuaires nationaux. Par rapport aux modèles sud-américains de réforme, elle est sans surprise. Son premier article en définit l'orientation générale :

"Art. 1 : - la prestación de servicios portuarios eficientes y competitivos constituye un objetivo prioritario para el desarrollo del país" (ANP, 1994).

*La prestation des services portuaires efficaces et compétitifs constitue un objectif prioritaire pour le développement du pays*

Le port de Montevideo bénéficie du nouveau régime de "Puerto libre"<sup>32</sup> et jouit du statut de port franc. L'objectif est de capter davantage de marchandises en transit, désormais totalement exonérées de taxes douanières. Les services portuaires doivent maintenant être dispensés de façon ininterrompue : 24 h. sur 24, 7 jours sur 7 et 365 jours par

an. Ces services sont désormais effectués par des sociétés privées. Elles peuvent faire travailler leur propre personnel à la fois sur les quais et sur les navires. Tous ces services sont soumis au régime légal de concessions.

L'ANP n'est pas dissoute et garde dans un premier temps le contrôle du terminal conteneurisé dont les grutiers appartiennent à son personnel. En revanche l'ANSE perd son monopole sur l'emploi des dockers et devient un organisme relais, chargé de l'organisation, de la surveillance et de la rémunération de la main d'œuvre dont elle ne contrôle plus le recrutement. La nouvelle loi ne lui reconnaît plus le droit d'interrompre le travail.

L'Etat, reste propriétaire des infrastructures et responsable, via l'ANP, de l'entretien du site portuaire : quais et chenaux d'accès. Cette dernière possède la compétence pour lancer des appels d'offres en matière de concessions du domaine public maritime. Celles-ci sont toutefois soumises à l'aval du Tribunal de Cuentas, chargé d'en surveiller la régularité juridique et financière.

La Capitainerie du port de Montevideo est créée. Il s'agit d'un organisme déconcentré de l'ANP, avec un budget propre, et dont les compétences portent sur la direction et la coordination des opérations réalisées sur les quais et les plans d'eau, de la circulation des navires à la manutention des marchandises. Sa mission consiste essentiellement à veiller à l'application des dispositions de l'article n° 1 : l'accomplissement de services efficaces. Une Comisión Honoraria l'assiste dans cette mission. Elle se réunit à la demande du Capitaine du port et se compose de quatre membres issus des autorités publiques et désignés par l'Etat (ANP, ANSE, douanes, préfecture navale) et des représentants des prestataires de services.

L'Etat, à travers le Poder Ejecutivo, conserve ses prérogatives en matière d'orientation de la politique maritime et portuaire du pays. Dans l'article n° 78, il se charge notamment de décentraliser l'activité. Il confie à l'ANP ou au MTOP la mission de définir des budgets indépendants dans chacun des ports sous leur contrôle, afin de favoriser les effets d'entraînement sur les économies locales. La loi prévoit également le remplacement du siège réservé à l'ANSE dans les Comisiones Honorarias chargées d'assister les Capitaineries par un représentant de l'autorité municipale. L'Etat se réserve cependant le droit de créer ou non ces commissions<sup>33</sup> :

"Art. 20 - (...) El Poder Ejecutivo, asimismo, determinará en qué puertos se constituirán Comisiones Honorarias, con las funciones señaladas en el artículo 19 y la integración que en cada caso se determine, incluyendo un representante de la Intendencia Municipal respectiva." (ANP, 1994)

*Le Pouvoir exécutif, lui-même, déterminera dans quels ports se constitueront les Commissions Honoraires, avec les fonctions signalées dans l'article 19 et l'intégration que chaque cas nécessite, incluant un représentant de l'Intendencia Municipal concernée.*

De ce point de vue, la réforme uruguayenne est beaucoup moins ambitieuse que la loi argentine. En fait de décentralisation, l'Etat garde le contrôle des ports de l'intérieur dont la planification du développement est établie dans les bureaux de l'ANP, dans ceux du MTOP à Montevideo ou dans les directions des sociétés disposées à y investir.

La réforme a ainsi profondément modifié le fonctionnement du port de Montevideo. Au-delà du débat qu'elle ne manque pas de susciter entre partisans d'une gestion publique et promoteurs d'une libéralisation des quais, elle entraîne Montevideo sur la voie d'un profond changement et fonde l'essentiel de sa dynamique actuelle.

### **C. Les impacts de la réforme portuaire**

à la faveur des concessions, les opérateurs privés se sont multipliés (cf. planche 35) : en 1997, on compte 49 prestataires de services aux navires<sup>34</sup> et 111 sociétés pour ceux liés aux marchandises<sup>35</sup> ; Buquebus est le seul opérateur privé à bénéficier, dans le cadre des trafics de passagers, d'une situation de monopole. Sur les 57 650 m<sup>2</sup> de surfaces de stockage couvertes dont dispose le port, 56 % ont été cédés au secteur privé. La société Bomport SA a obtenu la concession du lot le plus important : les 22 000 m<sup>2</sup> du Mercado de Frutos<sup>36</sup>. Située à 24 h de Buenos Aires par la route, à 36 h de Santiago et d'Asunción, à 48 h de Porto Alegre et à 72 h de San Pablo, la société constitue potentiellement le plus grand centre régional de distribution de marchandises générales. Le complexe frigorifique est cédé à Entretín SA, la Estación 1 à Olazul SA, le dépôt Herrera y Obes à une nouvelle organisation, Depósitos Montevideo SA, etc.

La loi des ports a profondément bouleversé la donne du métier sur les quais. La plupart des agences maritimes<sup>37</sup> ont constitué des sociétés d'opérations portuaires, associant ainsi deux mondes autrefois séparés : Christophersen fonde Planir SA, Mitrano crée Mitracont SA, Repremar monte Talfir SA. Des groupes maritimes et industriels investissent également le secteur d'activité : la compagnie maritime Montemar se dote de Tecomar SA, Saman et Fanapel de Tacua SA.

Tous saisissent l'occasion pour diversifier leur activité et occuper des champs d'activité que le désengagement de l'Etat libère : Christophersen se dote d'une société de remorquage ; elle propose des services de livraisons de combustible et dispose d'embarcations pour l'embarquement des pilotes ; l'agence est également engagée par l'intermédiaire de son partenaire Cool Carriers dans la société Frigofrut, l'opérateur de reefers à Nueva Palmira.

Dans la seconde moitié de la décennie, elle poursuit sa "politique agressive de conquête de marchés"<sup>38</sup> : en 1997, elle passe un contrat avec l'AFE pour l'acheminement des agrumes depuis Salto et étudie en 1999 l'exploitation de lignes ferroviaires pour la zone de stockage des grumes que l'agence souhaite implanter à Fray Bentos. En 1998, Christophersen est la deuxième agence maritime de Montevideo en quantité de conteneurs manipulés, derrière Unimarine, et contrôle, en tant qu'agence maritime, 14 % des mouvements.

Sept opérateurs se partagent l'ensemble des manipulations de conteneurs en 1998. De tous les opérateurs présents sur les quais, Cargas y Servicios est celui dont le développement est le plus spectaculaire. La société est constituée en 1988 par un groupe d'agents maritimes pour qui la préparation du Plan Maestro annonce sûrement de grands changements. En 1997, l'entreprise contrôle 50 % des manipulations des boîtes à

Montevideo. Avec 16 % du marché, Planir est le second opérateur, les deux suivants sont Tecomar (12 %) et Talfir (9 %). La société, implantée dans de vastes locaux du quartier de la Aguada (planche 35), emploie plus d'une centaine de personnes. Elle obtient en 1994 la concession du dépôt Herrera y Obes (3 800 m<sup>2</sup>) et crée sa filiale de stockage, Depositos Montevideo SA. Tous les opérateurs ne disposent pas de la capacité financière de Cargas y Servicios ou de l'agence Christophersen, et certains, par manque de moyens, connaissent rapidement des difficultés pour maintenir leur part de marché (*Fairplay*, 19/IX/1995).

Dans l'augmentation des trafics conteneurisés à Montevideo, il est difficile de distinguer l'impact de la réforme de celui d'une croissance généralisée à l'échelle sud-américaine. On peut d'abord constater que les quantités manipulées par le port uruguayen ont été multipliées par cinq en dix ans (cf. figure n° 45). On peut ensuite reconnaître que l'évolution de ces trafics prend les allures d'une courbe exponentielle à partir de 1993.

Si la réforme provoque donc une forte croissance de la capacité opérationnelle du port, celui-ci enregistre également un net progrès de sa compétitivité. La contraction des personnels à quais est en partie à l'origine d'une réduction des coûts. On estime en 1993 que les équipes de manutention sont constituées d'une moyenne de 3 à 4 dockers contre 7 avant 1992 (*Fairplay*, 4/XI/1993). L'ANP dispose en 1997 de 1 540 fonctionnaires contre 4 350 en 1990 (A. Camacho, 1997). L'ANSE dispose d'une quarantaine d'employés administratifs en 1997 contre près de huit cents (dont deux tiers de dockers) à la veille de la réforme.

La seule loi des ports ne résume pas la réforme de l'organisme portuaire montevidéen. Outre le programme de concessions commencé en 1993, de nombreux travaux de modernisation des infrastructures ont été engagés. Des sommes importantes sont investies par les opérateurs privés dans le matériel nécessaire à leur activité : Bomport rénove une partie du Mercado de Frutos<sup>39</sup>, Buquebus le pavillon à passagers et l'Edificio Santos, Cargas y Servicios achète du matériel de manutention<sup>40</sup>, Christophersen se dote de trois remorqueurs, etc. L'ANP engage un programme de travaux sur les quais : démolition des hangars n° 6 et n° 7 sur le môle B ; réfection du pavage et des canalisations sur une grande partie des quais ; clôture complète de la zone portuaire et création de nouveaux accès<sup>41</sup>.

En 1995, lors de notre première visite de Montevideo, le port apparaît comme un vaste chantier. à l'époque, deux questions restent cependant sans réponse : celle de la concession du terminal à conteneurs et celle des conditions bathymétriques à atteindre dans les années à venir. La première tentative de cession au secteur privé du Muelle de Escala a effectivement échoué en 1994 (cf. encadré n° 13). Un nouvel appel d'offres est en cours de préparation (1995). Les deux questions sont intimement liées. Si tout le monde s'accorde à penser que les investissements nécessaires au dragage du port devront être réalisés par la firme concessionnaire, un vif débat s'engage sur les tirants d'eau à atteindre ?



Montevideo est un port dont les 10 m de profondeur se maintiennent de façon relativement naturelle, bien que les effets de chasse y soient passablement restreints du fait de la faible amplitude des marées (voir chapitre 5). Pour l'ensemble des acteurs, atteindre les 12 m est un minimum vital. Mais les 13, 14 et 15 m réclamés par certains membres de la communauté portuaire soulèvent le problème de la stabilité des fondations des quais dont il n'est pas garanti qu'elles puissent résister à de tels affouillements.

Au milieu des années quatre-vingt-dix, les limites de la stratégie portuaire mise en place au début de la décennie sont atteintes. Certes le port s'est engagé, avec un certain succès d'ailleurs, sur la voie d'une modernisation de ses infrastructures, mais quelques dossiers restent en suspens. Le problème des épaves présentes dans le plan d'eau

**Encadré n° 13: L'échec de la première tentative de concession du terminal à conteneurs de Montevideo en 1994.**

Un appel d'offres pour la concession du terminal à conteneurs (Muelle de Escala) de Montevideo est lancé en 1994. Il doit parachever le vaste processus de modernisation portuaire engagé sous la présidence Lacalle (mouvement Blanco) dont le mandat avait été placé sous le signe des réformes des structures étatiques.

Un seul consortium se présente et obtient le bénéfice de la concession pour un montant de 38 millions de dollars. Il s'agit de la compagnie australienne P&O, associé au groupe argentin Murchison et à l'opérateur local Cargas y Servicios. Un vif débat politique s'engage pour savoir si le pays doit se séparer de son " plus beau joyau " sans qu'ait lieu la moindre compétition pour l'obtenir.

L'opération se déroule sur un fond d'élections, gagnées en novembre par Jose María Sanguinetti, leader des Colorados. Les résultats sont serrés, et ce dernier n'obtient la présidence qu'à la faveur du report des voix de gauche. Rassemblée au sein de la large coalition du Frente Amplio, celle-ci obtient quasiment 30 % des votes au premier tour. Ces voix sont les mêmes que celles qui s'étaient opposées quelques années auparavant aux procédures de privatisations massives lors du référendum organisé à cet effet. Elu grâce aux votes d'une frange de la population foncièrement opposée à la concession du terminal le plus moderne du pays au seul candidat s'étant présenté, le nouveau président est obligé de faire machine arrière. La procédure est annulée pour vices de forme. On ne peut pas exclure le fait que le nouveau président ait également voulu marquer de son empreinte le processus en cours. Son engagement personnel dans le projet Fenix et le renouvellement sous son mandat de l'appel d'offres (1995), nous conduit en effet à valider cette hypothèse.

Dans le même temps, le groupe P&O est également exclu de la procédure de concession pour un des terminaux conteneurisés de Buenos Aires. Il finit toutefois par s'implanter dans la capitale argentine en 1996.

*Source : Fairplay, 19/X/1995 ; divers entretiens réalisés en 1999.*

demeure sans solution après l'échec d'un premier appel d'offres en 1994. La concession du terminal à conteneurs a divisé aussi bien la communauté portuaire que l'opinion publique. La croissance annoncée, et en partie effective, des trafics de grumes pose l'urgence d'un terminal spécialisé. En dépit de la volonté affichée de ne pas accepter la formation de monopoles, source de tous les maux dans les années précédant la réforme, des processus de concentration se profilent sur les quais où certaines sociétés jouissent déjà de situations confortables. Bien que nécessaire à la sécurité des marchandises, la fermeture du port a valeur de symbole : elle illustre l'insidieuse rupture opérée entre le port et sa ville, dont les stratégies s'avèrent contradictoires. Isolées dans des logiques opposées, ces deux entités s'affrontent pour la reconquête d'un même espace : la baie.

## 2. De la multiplication des projections aux conflits d'usage dans un espace en crise

Trois stratégies sont à l'œuvre dans la baie à la fin des années quatre-vingt-dix. Le port en est traditionnellement l'hôte privilégié. S'il s'y sent à l'étroit, il n'est pour l'instant pas question de délocaliser une partie de ses activités en direction d'espaces, libres de toute contrainte urbaine, comme cela a pu se produire ailleurs dans le monde. Bien au contraire, la révision du Plan Maestro, réalisé en 1998 par le bureau d'études français, la SOGREAH, propose l'accroissement de son emprise sur la baie, à travers la polderisation de quelques parties du plan d'eau adjacentes aux quais. La réélection de Mario Arana à l'Intendencia de Montevideo a conforté celui-ci dans ses choix pour la ville. Le Plan de Ordenamiento Territorial (POT) dont la préparation débute en 1996, place la baie au cœur de la politique urbaine : elle devient le "nouveau barycentre de la ville"<sup>42</sup>. La même année, le Plan Fenix est lancé. Il concerne la "récupération urbaine" du quartier manufacturier de la Aguada, autour de deux projets centraux : la construction de la tour ANTEL et la réhabilitation de l'ancienne gare centrale General Artigas. Développé par le Comité Coordinador del Plan Nacional de Recuperación Urbana (CCPRNU) grâce à l'appui du PNUD et l'obtention d'un financement de la BID, le Plan Fenix relève d'une initiative de l'Etat. Il consacre non seulement l'affirmation d'un troisième acteur intéressé par le devenir de la baie, mais s'attache à l'aménagement d'un espace particulièrement délicat : le contact urbano-portuaire. Sur les quais, le désengagement de l'Etat a favorisé l'émergence de nouveaux enjeux autour de la conquête de part de marché. à l'occasion de la cession du terminal à conteneurs, les conflits d'acteurs atteignent leur paroxysme et, à l'heure de la révision du Plan Maestro, la communauté se présente divisée.

### A. Une communauté portuaire en conflit : l'affaire de la seconde tentative de concession du terminal à conteneurs<sup>43</sup>

La priorité absolue de la réforme portuaire concerne la cession au secteur privé du terminal à conteneurs. Après l'échec de la première tentative, une seconde procédure de concession est lancée en 1996, à laquelle cette fois quatorze consortium se présentent<sup>44</sup>.

Le 15 décembre 1997, la Comisión de Calificación Económica de l'ANP, recommande d'attribuer le terminal à la joint-venture formée par la compagnie maritime danoise Maersk et l'agence maritime Christophersen associée à son opérateur local, Planir SA. Le 23 du même mois, l'ANP valide la décision de son conseil économique et confirme le choix de la Maersk. Quelques jours plus tard une affaire de conversations téléphoniques éclate dans la presse uruguayenne. Le dialogue enregistré implique Jose Luis Ovalle, ex-ministre des Transports sous le mandat présidentiel de Luis Alberto Lacalle et Jimmy Rorh représentant de l'offre Hessenatie-Cargas y Servicios-Murchison. Elle a lieu le matin du 15 décembre. Depuis son téléphone portable, Jose Luis Ovalle appelle Jimmy Rorh : "Don Antonio arregló con Bluth. Te madrugaron"<sup>45</sup>. Don Antonio n'est

autre qu'Antonio Marchesano<sup>46</sup>, ex-ministre de l'Intérieur, membre du mouvement Colorado, et Elias Bluth, le secrétaire de la Présidence (assumée à l'époque par Jose María Sanguinetti). Cette conversation est précédée d'un autre dialogue, enregistré le 8 décembre et révélé quelques mois plus tard dans la Revista Tres. Au cours de cet enregistrement, Ovalle se présente à Jimmy Rorh comme un envoyé du gouvernement et propose à l'entrepreneur l'appui des trois personnages les plus haut placés de l'Etat en échange d'une somme de deux millions de dollars (C. Armorín, R. Zibecchi, 1998).

L'affaire prend une tournure politique dans laquelle les plus hauts fonctionnaires de l'Etat sont impliqués (planche 36). Les syndicats et le Frente Amplio ne manquent pas de s'infiltrer dans la brèche. Comme elle avait échoué cinq ans auparavant, la deuxième tentative de concession échoue en 1999 lorsque le Tribunal de Cuentas, chargé de valider la procédure, déclare l'adjudication caduque.

En mai de la même année, l'ANP lance un troisième appel d'offre auquel s'opposent vivement Cargas y Servicios et le CNT (Centro de Navegación Transatlántica). En juin, deux actions en justice sont entamées pour annuler cette nouvelle procédure que le Tribunal de Cuentas déclare effectivement illégale en juillet. Ce recours en justice divise toutefois le CNT et constitue une décision adoptée avec la plus courte des majorités lors d'une assemblée extraordinaire.

La façon dont se déroule cette seconde adjudication constitue l'un des aspects de la libéralisation des activités dans les années quatre-vingt-dix. Collusions d'intérêts et confusions des rôles, entre membres de la sphère politique et de celle de l'entreprise, s'étaient ainsi, d'une manière presque banale, au grand jour des affaires courantes sud-américaines. Nous avons évoqué le problème. Mais si l'échec de la première concession se fonde sur une stricte querelle politicienne, le fracas de la seconde illustre le glissement de la question portuaire en direction d'une sphère politico-entrepreneuriale nouvellement investie et plus complexe encore.

Au-delà de la tentative avérée de corruption, une question reste en suspens : d'où sortent les enregistrements ? L'hypothèse d'un règlement de comptes entre acteurs portuaires ne peut être écartée. Le fait que la Christophersen associée à la compagnie danoise Maersk ait gagné l'appel d'offres constitue une sérieuse menace pour certains acteurs de la communauté. La société Cargas y Servicios, principale intéressée dans la manipulation des conteneurs montevidéens, a fait de lourds investissements et s'est vue refuser une première fois la concession du Muelle de Escala. Mais cela ne veut pas dire que le joint-venture Maersk-Christophersen ne se soit pas arrangé avec Elias Bluth et Antonio Marchesano comme semble le soupçonner Luis Ovalle lors de sa conversation du 15 décembre.

Depuis son premier échec, Cargas y Servicios milite au côté du Centro de Navegación pour que la concession soit accordée à un groupe d'acteurs locaux<sup>47</sup>. Que la Maersk prenne le contrôle du terminal est une bien mauvaise nouvelle pour les promoteurs de cette option. En annulant la procédure, l'affaire permet de poursuivre les actions de lobbying entreprises auprès de l'ANP par le Centro de Navegación et l'opérateur

Cargas y Servicios. En 1999, la Christophersen quitte le directoire du Centro de Navegación<sup>48</sup> et l'agence fonde une organisation parallèle, la COTRAM (Camará y Operadores de Transporte Multimodal). L'agence justifie ce choix en accusant publiquement le Centro de Navegación d'impartialité dans cette affaire.

Pour les autorités du port, commence donc à partir de 1999, une véritable opération de réconciliation. L'accomplissement du Plan Maestro arrive donc à point nommé et constitue autant un moyen qu'une finalité. La rapidité et le sérieux avec lequel celui-ci s'applique, témoigne sans doute de la ferme volonté de "tourner la page".

En 1999, le directeur de l'ANP, Gonzáles Lapeyre négocie avec le SUANP pour un retour au calme et au travail. En 2000, il annonce l'engagement d'une série de travaux dans l'enceinte portuaire ainsi qu'une série d'ajustements budgétaires et de réductions tarifaires pour témoigner de l'implication de l'ANP dans la contraction globale des coûts. La révision du Plan Maestro est livrée fin 1999, il s'agit désormais de le mettre en œuvre.

## **B. Une stratégie portuaire, la révision du Plan Maestro**

En 1997, la révision du Plan Maestro del Puerto de Montevideo est confiée à la SOGREAH. Elle doit prévoir les orientations futures de l'activité et définir les grands axes de la stratégie du port à plus ou moins long terme. Outre les études d'ingénierie et de prospectives en matière de trafics que ce type de document produit traditionnellement, le constat porté par la SOGREAH sur le port uruguayen s'articule autour de l'analyse SWOT : Strength, Weakness, Opportunity, Threat (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces).

Les forces sur lesquelles peut compter l'organisme montevidéen, reposent essentiellement sur : le régime de Puerto Libre adopté en 1992, la volonté de céder au secteur privé le terminal à conteneurs, les possibilités d'accéder rapidement à l'intérieur du pays et aux zones frontalières, et la mise en œuvre de programmes de formation pour les personnels de l'ANP. Bien sûr, cette première rubrique fait également référence au processus d'intégration régionale en cours. La poursuite de ce processus figure également au chapitre des opportunités, au même titre que l'accessibilité aux marchés argentin et brésilien d'abord, la réactivation de la navigation sur le Paraná ensuite.

Cinq faiblesses sont retenues : la faible capacité d'investissement des acteurs locaux ; le manque d'expérience en matière de privatisations ; la présence d'activités non commerciales dans le port ; l'existence du projet Fenix ; l'ingérence de la sphère politique dans les affaires du port. Les principales menaces qui pèsent sur Montevideo viennent principalement de facteurs externes : les stratégies particulièrement fluctuantes des armateurs dans l'organisation de leurs lignes ; l'intensité des programmes argentins de dragage ; les privatisations de dessertes intérieures argentine et brésilienne, en particulier les opérations de concessions menées dans les chemins de fer ; les possibles constructions d'un pont entre Buenos Aires et Colonia d'abord, d'un port privé en eau profonde à La Paloma ensuite ; enfin, l'étroitesse et la fragilité du marché intérieur uruguayen (SOGREAH, 1999).

Au fil des pages, d'autres aspects du site et de la situation de Montevideo sont abordés. Ils sont plus ou moins contraignants et plus ou moins développés par le bureau d'études. Ainsi, seulement quelques paragraphes sont consacrés aux relations ville-port alors que la question, parfaitement identifiée, du manque d'espace dont souffre l'organisme montevidéen, est pourtant centrale. Il est certes délicat, dans ce genre d'études, de se plonger dans un problème dont les racines sont profondes et les remèdes difficiles à préconiser tant sur le court que sur le moyen terme. La crise de l'espace portuaire relève d'une stratégie nationale beaucoup plus globale, ici ou là évoquée par la SOGREAH, et dont les idées directrices doivent être formulées dans un projet territorial établi sur le long terme.

L'analyse s'attarde donc davantage sur les travaux d'ingénierie qui doivent donner au port les conditions infrastructurelles de sa modernisation. Grâce à des travaux d'extension via la polderisation d'une partie du plan d'eau de l'actuelle zone portuaire, la surface totale des quais devrait être doublée et portée à 140 hectares au total (cf. figure 44). Quatre zones ont été prévues à cet effet. La première concerne l'agrandissement (6,5 ha) du Muelle de Escala. La seconde devra gagner sur la baie une vingtaine d'hectares en face du môle actuellement réservé à la pêche. Elle est destinée à recevoir des "usages évolutifs". La même surface devra être gagnée près de la digue de ceinture où la pêche et les bois seront peut-être transférés. Enfin, le môle B représente une zone dont l'exploitation sera confiée au secteur privé.

La fermeture complète du plan d'eau de la zone portuaire n'est pas jugée opportune, ni la modification des structures de protection de l'entrée du port, comme l'avait pourtant suggérée Intecsa lors du premier Plan Maestro. Grâce au programme de dragage établi, le port doit cependant atteindre assez rapidement des tirants d'eau proches de 12 m pour espérer concurrencer Buenos Aires (encadré 14). à cet effet, la mise en place de stratégies inter-portuaires est vivement conseillée : des coopérations avec les ports de Rosario, Santa Fe, Zarate doivent permettre à Montevideo de court-circuiter la capitale argentine sur certains trafics ro/ro et quelques lignes conteneurisées.

Avec la libéralisation de l'activité dans le bassin de la Plata et les efforts consacrés à l'amélioration de la navigation sur le Paraná, ces stratégies n'ont pas tardé à être mises en œuvre. Cependant, elles sont davantage le fait d'initiatives du secteur privé que d'une orientation de l'autorité publique vers plus de coopération avec ses principaux voisins. En 2000, la barge Virginia inaugure un service conteneurisé, innovant d'un point de vue technologique, entre Montevideo et Santa Fe. Les trafics du Paraná Express (chapitre 3) illustrent également la tendance chez les acteurs de l'avant-pays à faire de Montevideo un point de transbordement privilégié. En provenance d'Asunción, de Buenos Aires et de Zarate, le nouveau bâtiment de 120 Evp de la compagnie Lineas Feeder ramène des conteneurs et des véhicules à Montevideo, pour y effectuer ensuite des expéditions sur le Chili. D'autres compagnies choisissent le port uruguayen pour des réembarquements de conteneurs amenés sur les quais montevidéens par des services feeders depuis Paranagua ou San Francisco do Sul puis expédiés en direction de l'Afrique du Sud, du Moyen-Orient et de l'Asie. L'ensemble de ces opérations représente 23 % des mouvements de conteneurs en 1998<sup>49</sup>.

**Encadré n° 14 : Un problème de site et une nécessaire adaptation aux conditions nouvelles du commerce maritime.**

Le 9 décembre 2000, le porte-conteneur Helen Russ s'envase dans la darse n° 1 à trois mètres du quai. Après plusieurs heures de manœuvres et aidé par deux remorqueurs, le bâtiment réussit finalement à accoster et décharger sa cargaison. Deux jours auparavant, la même mésaventure lui était arrivée le long du Muelle de Escala, d'où il avait dû repartir pour Buenos Aires sans les 400 conteneurs déjà chargés. Il dut attendre la remontée des eaux de l'estuaire dont le bas niveau ne lui permettait plus l'accès à Montevideo.

Et pourtant, Montevideo affiche clairement des accès dragués en permanence à 10 m. Le capitaine du navire précisait que lors de son approche, son bateau avait déjà touché le fond du chenal.

Cet épisode témoigne de la "précarité bathymétrique" à laquelle le port doit faire face. Ses profondeurs sont conditionnées non seulement par le programme d'entretien des accès, mais également par les variations subites du niveau des eaux d'un estuaire capricieux (chapitre 5).

Face à l'accroissement de la taille des porte-conteneurs, atteindre des tirants d'eau adaptés à l'accueil de plus grandes unités fait partie intégrante de la stratégie d'un organisme portuaire souhaitant, comme Montevideo, devenir un hub et non une simple escale de ligne feeder<sup>1</sup>. Il s'agit là d'un défi auquel Montevideo doit répondre de façon urgente.

Le plus grand bateau jamais entré dans le port de Montevideo est arrivé le 14 septembre 2001. Il s'agit du Cap San Marco, un nouveau porte-conteneur d'une capacité de 3 800 TEU et de 12,5 m de tirant d'eau à charge complète<sup>2</sup>, appartenant à la Hamburg Sud. Il s'agissait de son voyage inaugural. Il constitue le premier navire d'une série de six unités jumelles. La Cap San Marco intègre un nouveau service sur la côte atlantique entre le Río de la Plata et la côte est des Etats-Unis, commencé le 23 septembre 2001 : le Mega Joint Service Río de la Plata-Etats-Unis.

1 Lignes secondaires de dessertes destinées à la collecte des produits dans les ports de second rang et à l'alimentation (feederling) des plus grands navires ne faisant escale que dans quelques grands "hubs". Ces ports de concentration de marchandises conteneurisées sont des véritables centres de distribution du commerce mondial et disposent de capacités en rapport avec les moyens de transport les plus modernes. Cette capacité ne se mesure pas seulement en termes de tirants d'eau et de facilités d'accès. Ces ports doivent jouir de situations favorables vis-à-vis d'arrière et d'avant-pays les plus riches possibles. C'est, par exemple, le cas du port maltais de Marsaxlokk, qui s'est récemment imposé, au débouché du canal de Suez, comme un centre important de transbordement (JMM, 1/1998). C'est également le cas des ports de Rotterdam, Anvers, Singapour ou Hongkong. Ils doivent être parfaitement connectés aux réseaux internationaux : dessertes continentales mais aussi télécommunications (système EDI). Certaines compagnies maritimes choisissent de construire leur propre "hub", souvent situé à l'écart des grandes agglomérations pour disposer du plus de place possible : Gioia Tauro (Italie) pour la Contship ; Algeiras (Espagne) pour la Maersk-Sea Land.

2 En 1998, la Maersk a reçu des chantiers A.P. Moller d'Odense deux unités de 7 048 Evp et 7 960 Evp affichant des tirants d'eau de 14 m.

Source : divers articles d'El País (Uruguay) et du Journal de la Marine Marchande (France) ; R. Bergeron, 1999.

Transbordements et transits constituent des enjeux majeurs dans l'estuaire de la Plata. Ces opérations particulièrement lucratives<sup>50</sup> fondent tout ou partie de la stratégie actuelle de Montevideo dont l'arrière-pays national ne lui permet pas d'espérer une croissance suffisamment importante de ses trafics. Détourner une partie des trafics de Buenos Aires, fidéliser et accroître les flux générés par le Nord-Ouest argentin ou le Paraguay, sont aujourd'hui des objectifs clairement affichés par le port uruguayen dont les atouts reposent avant tout sur la dynamique actuelle de sa réforme.

Au début de la décennie, le Plan Maestro avait inspiré tout ou partie de la politique de l'ANP. Le nouveau programme révisé par la SOGREAH semble tout aussi respecté par les autorités portuaires dont le nouveau directeur, nommé en 2001, paraît convaincu du bien-fondé. Outre la poursuite de la réforme de 1992, Juan Augustin Aguerre doit relever un certain nombre de défis : rassembler une collectivité qui s'est divisée lors des deux échecs de la concession du terminal à conteneurs ; ouvrir le port sur la ville sans porter préjudice au cadre légal fixé par le régime du Puerto libre ; poursuivre les efforts portés sur la rénovation des structures ; améliorer les conditions d'accès et de circulation des navires ; spécialiser des quais dont l'actuelle polyvalence est un facteur d'inefficacité et donc de perte de compétitivité.

Il fixe une liste de 12 objectifs : 1) dragage du chenal d'accès ; 2) dragage aux pieds des quais ; 3) céder le terminal à conteneurs ; 4) céder le terminal à passagers de Colonia ; 5) renégocier les concessions de certains dépôts ; 6) créer une aire spécifique pour les bois ; 7) repaver le terre-plein où des dépôts ont été récemment détruits ; 8) évacuer de la baie les épaves ; 9) céder au privé les dépôts de la Aduana Nueva ; 10) céder au privé le quai C ; 11) poldériser la zone 3 définie par le Plan Maestro ; 12) moderniser des systèmes informatiques en vue d'une meilleure intégration des services portuaires et douaniers (*El País*, 8/III/2001).

L'annonce de ces douze "grands travaux" participe indirectement à la réconciliation de la communauté. Échaudées par leurs deux précédentes expériences, les sociétés Christophersen et Cargas y Servicios décident d'unir leurs capacités financières pour l'achat d'un troisième transtainer pour la manipulation des conteneurs (*El País*, 15/II/2001). Un nouveau consortium est créé à cet effet : Montecon SA. Il réunit Cargas y Servicios, Planir, Talfir et Tecomar. Montecon contrôle, au moment de sa création, 97 % des opérations de conteneurs sur le port de Montevideo. Par ailleurs, la création de cette entité confirme l'existence officieuse, dans le port de Montevideo, d'un deuxième terminal conteneurisé, exploité par des sociétés privées et dont la concession est à l'étude.

La première des opérations entreprises<sup>51</sup> est le renouvellement des concessions du complexe frigorifique et de la Aduana Nueva, dont il faut restaurer la façade, en harmonie avec ce que Buquebus a réalisé dans le bâtiment voisin : l'Edificio Santos (*El País*, 8/III/2001). Le second chantier à être entrepris concerne le dragage. Un appel d'offres est en préparation pour l'extraction de sédiments aux pieds des quais. L'entretien du chenal d'accès sera effectué sur moyens propres : le port prévoit en effet de faire l'acquisition de deux nouveaux moteurs pour les dragues de l'ANP<sup>52</sup>. La troisième action entreprise concerne l'évacuation des épaves de la baie. Deux navires de pêche, le Kyra et le Ligatne feront l'objet d'un appel d'offres. L'Armée est sur le point d'évacuer deux autres navires de pêche, cette fois plus petits (*El País*, 8/III/2001). Ces travaux répondent à deux axes de réflexions distincts, préconisés par la SOGREAH : la partition de l'espace portuaire en zones d'activités spécifiques et "l'assainissement" du lieu de travail. On peut considérer que ces deux axes correspondent à une seule et même idée : "l'embellissement" de la zone portuaire.

Ces efforts portés sur le paysage participent en effet à la construction d'une image dont la finalité est évidemment commerciale : séduire les armateurs pour attirer lignes et trafics. Il faut rompre avec le "port à tout faire" tout en pérennisant le modèle polyfonctionnel. En effet, si le problème du manque d'espace disponible est clairement identifié, si la présence d'activités non commerciales (réparation navale, pêche, flotte de guerre) est reconnue comme un facteur de concurrence spatiale inutile, seule la délocalisation de la marine nationale est actuellement envisagée sérieusement. Aussi, la construction de polders apparaît-elle inévitable dans la double perspective d'une croissance des trafics et d'une réorganisation des quais. Comme nous l'avons vu, cette solution est loin de constituer une idée nouvelle, puisque dès les années quarante, des architectes la proposaient déjà.

Un certain nombre de paradoxes apparaissent donc dans cette stratégie portuaire et soulèvent autant de questions. Pourquoi persister à travailler les vracs à Montevideo quand d'autres ports le font de façon plus efficace ? Pourquoi le MTOP poursuit-il l'idée d'un port privé à La Paloma quand celui-ci sera amené à concurrencer Montevideo sur son propre terrain, à savoir, les trafics conteneurisés ? Pourquoi persister dans l'idée de faire du port de la capitale le plus grand port à bois du pays alors qu'il n'en a ni la place nécessaire ni la situation la plus favorable pour le faire ? Pourquoi maintenir l'activité de pêche dans un port d'estuaire quand l'Uruguay dispose d'une côte atlantique plus à même de la recevoir ? Enfin, pourquoi Gonzales Lapeyre annonce-t-il en octobre 2000<sup>53</sup> le projet, formulé par des investisseurs basques, de développer un pôle touristique autour d'un futur port de pêche dans la zone de Capurro (*El País*, 6/X/2000) ? Il s'agit là de questions auxquelles nous n'avons pas de réponses définitives, tout au plus quelques hypothèses.

Le poids des héritages explique de tels paradoxes. Délocaliser une partie des trafics montevidéens impose une véritable rupture : celle d'un port unique avec son "pays-ville". Le premier de ces héritages est donc celui d'une construction nationale basée sur un modèle d'organisation centralisée de l'espace. Le second concerne l'état des liaisons intérieures. Même si les traversées de l'espace uruguayen n'imposent pas le franchissement de grandes distances, la nature des produits transportés implique une réflexion sur les coûts et la rentabilité des moyens de transport mis en œuvre. Leur réactivation pose donc davantage le problème du retour sur investissement que celle du bien-être commun beaucoup plus difficile à évaluer.

Ce "bien-être commun", propre au concept d'aménagement, ne peut-il pas être envisagé sous l'angle d'une meilleure répartition des moyens à l'échelle du territoire national, en dépit d'une simple logique de distance-coûts ? Certes, l'éventualité d'une délocalisation des trafics montevidéens conduit à s'interroger sur les capacités des ports de l'intérieur à accueillir des trafics supplémentaires. Mais un renforcement des activités de certaines villes portuaires de l'intérieur ne peut-il pas contribuer à les sortir de leur actuelle léthargie ? Cette question se justifie d'autant plus que Montevideo est à la poursuite de plusieurs projets, portuaires évidemment mais aussi urbains.

### **C. Les stratégies de reconquête urbano-portuaire : POT et Plan Fenix, des conflits d'acteurs**

Dans le contexte latino-américain, où l'appropriation de l'espace fut longtemps source de conflits, la mise en place d'organisations supra-étatiques constitue un fait remarquable. La volonté d'institutionnaliser des espaces d'intégration met en relief l'émergence au niveau local de nouveaux enjeux. Ils sont en partie liés à la concurrence à laquelle se livrent les villes, pour l'accueil de telles institutions qui sont autant de possibilités de capter de nouvelles fonctions et d'augmenter leur rayonnement. Ces nouvelles rivalités rappellent que la ville est plus que jamais le lieu du pouvoir, a fortiori dans des organisations territoriales particulièrement centralisées. Doter la ville d'une image positive fait aujourd'hui partie intégrante de la panoplie des politiques urbaines. La recon-



quête des friches industrialo-portuaires constitue dès lors une opportunité de produire non seulement de nouvelles dynamiques spatiales autour d'une gamme généralement variée de services, mais participe également à la construction de nouveaux outils de promotion basés sur la qualité des paysages urbains. Ces stratégies sont intimement liées aux acteurs qui les mettent en œuvre et laissent donc entrevoir un jeu complexe d'intérêts, d'ambitions et de rivalités.

Comme les autres départements uruguayens, Montevideo possède sa propre assemblée élue et donc son propre gouvernement : la Junta Departamental. Elle assume les responsabilités législatives du pouvoir local, tandis que l'Intendencia municipal en contrôle l'exécutif. En matière d'aménagement et de protection patrimoniale, le département possède la plupart des compétences. La gestion des édifices publics et des monuments historiques reste à la charge de l'Etat. Au caractère zonal de l'intervention départementale s'oppose en principe l'aspect ponctuel de l'action de l'Etat.

Depuis 1885, l'Uruguay est divisé en dix-neuf départements dotés de larges compétences territoriales. La concentration des activités sur la capitale les prive cependant des moyens nécessaires pour mettre en œuvre de véritables politiques de développement local. Faute de ressources financières<sup>54</sup>, leur intervention territoriale reste limitée à la gestion des affaires courantes et l'approbation des projets de l'Etat, financés en général par des grands organismes internationaux.

"Frecuentemente, la obtención de financiamiento se ve obstaculizada por negativas emanadas de organismos centrales. Es por eso que en todas las ocasiones y en todos los lenguajes, los intendentes municipales (especialmente los del interior del país) han subrayado la falta de autonomía que significa la necesaria aprobación de los proyectos de desarrollo por organismos centrales, como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) o algunos ministerios" (J. Arocena, 1992, p. 88).

*Fréquemment, l'obtention de financement est entravée par des refus issus des organismes centraux. C'est pour cela qu'en n'importe quelles occasions et sur tous les tons, les maires (spécialement ceux de l'intérieur du pays) ont souligné le manque d'autonomie que la nécessaire approbation des projets de développement par des organismes centraux, comme l'Office de Planification et du Budget ou de quelques ministères, signifie.*

Cette répartition ambiguë des rôles, dans le cadre de la décentralisation uruguayenne, fonde le conflit des acteurs à propos de l'aménagement de la baie. En effet, le cas de Montevideo est bien évidemment différent des autres départements. Là où vit la moitié de la population du pays, la municipalité dispose de moyens suffisants pour qu'un véritable affrontement entre autorités centrales et pouvoir local ait lieu. Avec l'élection en 1990 de Mario Arana, membre d'un parti d'opposition, le conflit d'ordre politique, entre un gouvernement national de droite et une autorité municipale de gauche, participe à la relance du débat sur la décentralisation<sup>55</sup>.

En 1995, la municipalité de Montevideo se lance dans l'élaboration de son Plan de Ordenamiento Territorial (POT) intégrant un ambitieux programme de reconquête de la baie, que l'emprise industrielle a totalement dénaturée. Fin 1997, les premières photos des maquettes du Projet Fenix paraissent dans les journaux. L'opération d'aménagement concerne la réhabilitation du vieux quartier des manufactures de la Aguada,

située au bout du port, en plein centre ville et au cœur de la baie (cf. planche 31). Cette opération relève d'une initiative de l'autorité nationale, par l'intermédiaire du programme national de "récupération urbaine". Elle vise la création d'un vaste pôle tertiaire autour de deux actions ponctuelles : la réhabilitation de l'ancienne gare centrale Artigas<sup>56</sup> d'abord, la construction de la tour ANTEL ensuite. Il y a dans cette action une extrapolation spatiale des compétences de l'Etat, limitées théoriquement aux seuls édifices publics.

#### Encadré n° 15 : Les Areas Testimoniales, un exemple de décentralisation

Sous l'autorité des militaires, la vieille ville connaît un boom de la construction dans les années 1970. De nombreux édifices anciens, considérés vétustes et inefficients, sont détruits pour être remplacés par des immeubles modernes et "intelligents". Devant l'ampleur du processus et à la faveur d'un assouplissement du régime, l'IMM crée par décret<sup>1</sup>, en 1982, une aire de compétences décentralisée pour protéger le centre historique. La première Area Testimonial est gérée par la Comisión Permanente de la Ciudad Vieja (CPCV). Cette commission est composée de six membres permanents, issus des institutions suivantes : Intendencia Municipal, Facultad d'Arquitectura, Comisión del Patrimonio Nacional (ministère), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Sociétés des Architectes de l'Uruguay, Centro Comunal de la Ciudad Vieja (créé en 1990). La CPCV a pour mission l'identification et la protection du patrimoine architectural de ce quartier réputé insalubre. En effet, depuis les années 1950, les couches les plus aisées de la population fuient progressivement le centre ville et sa proximité portuaire, propices à tous les styles de nuisances, en direction des quartiers balnéaires de l'est : Pocitos, Buceo, Malvín Carrasco (photo).

En 1985, la commission signe une convention avec la BHU, banque entièrement contrôlée par l'Etat. La BHU finance la majeure partie des opérations d'urbanisme en Uruguay, à travers le financement individuel d'accession à la propriété, la construction de logement social et le plan de recyclage urbain (aide à la rénovation). Les aires protégées bénéficient désormais d'une exonération de TVA sur les coûts de construction et d'autres facilités de financements.

Entre 1985 et 1990, gouvernements local et national sont du même bord politique (Colorados) à Montevideo. Cinq Areas Testimoniales<sup>2</sup> supplémentaires sont créées sur la période : Reus Norte y Reus Sur (1986), Barrio Sur (1989), Prado, Pocitos Viejo et Carrasco (1990).

Cette articulation des compétences et des pouvoirs, entre autorité municipale et gouvernement national aurait pu être jugée remarquable du point de vue de l'aménagement urbain. Elle n'est pourtant qu'exemplaire. En 1990, la convention entre les Areas Testimoniales et la BHU est rompue. En 1990, Luis Alberto Lacalle, du mouvement Blanco, est élu à la présidence de la République. En 1990, Mario Arana, issu des rangs du Frente Amplio, est élu à la tête de l'IMM.

1 Chaque département possède une assemblée gouvernementale qui a la faculté d'émettre des décrets.

2 Quartiers placés sous protection d'une commission de protection patrimoniale sur le modèle de la CPCV.

Source : trois entretiens réalisés en 1997 avec des membres de l'IMM, de la CPCV et de la BHU, (A. Pérez Piera, 1992).

Le Plan Maestro, le POT et le Plan Fenix représentent trois stratégies projetées par trois acteurs différents sur un même espace (cf. planche 41). Le port tente de rationaliser l'aire d'activité dont il dispose. En clôturant et en réglementant ses accès, il n'envisage évidemment pas de partager son emprise sur la baie avec une quelconque opération d'urbanisme, ce qui conduirait à une division de sa zone d'opération. C'est pourtant ce que souhaitent les instigateurs du Plan Fenix : ouvrir le quartier de la Aguada sur le plan d'eau, à la hauteur de l'actuel môle de pêche. La stratégie de l'IMM est plus globale : le recentrage de la ville sur sa baie. Cette ambition passe par de multiples opérations, situées à l'écart des espaces précédents. Elle a pour l'instant le mérite d'introduire le débat tout en évitant la confrontation directe. Cette stratégie est le reflet d'une position politique non dominante.

Capitale macrocéphale d'une nation de trois millions d'habitants, Montevideo rassemble plus de la moitié de la population. Même si l'Uruguay ne connaît pas les taux de natalité de ces voisins sud-américains, les autorités municipales doivent maîtriser l'expansion horizontale<sup>57</sup> de l'agglomération, largement liée à des puissants mouvements de migrations intérieures (cf. figure n° 36). Le POT est piloté par la puissante Faculté d'Architecture<sup>58</sup>. La philosophie générale du plan, même si celui-ci ne rentre dans sa phase de négociation qu'en février 1998, vise la reconquête urbaine du pourtour de la baie où se côtoient friches industrielles, quartiers informels et zones à caractère patrimonial.

Le "Programa Bahía", qui intègre le POT, comporte une série de zones clés sur lesquelles l'IMM, compte mettre l'accent. Les points forts de ce programme sont : le Port, le Plan Fenix, la Ciudad Vieja, les parcs de Capurro et du Prado, la plate-forme ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland), le Plan de Saneamiento III, les projets Miguelete, Pantanoso et Frente Cerro (planche 14).

Le troisième plan d'assainissement est entré en vigueur en 1996, il vise l'amélioration de la qualité des eaux du Pantanoso et du Miguelete à travers la révision des anciennes structures dans les parties amont des fleuves. L'étude réalisée par la SOGREAH en 1994 avait souligné non seulement l'inquiétante déficience en la matière de certaines zones de la ville mais également l'irrégularité de la plupart des rejets industriels, en particulier sur les rives du Pantanoso où bon nombre de tanneries (une quinzaine dont trois importantes) sont encore en activité.

La réalisation de ces travaux conditionne les projets de réaménagement des cours d'eau au titre des plans Pantanoso et Miguelete dont les contenus ne sont pas encore bien définis. Il s'agirait toutefois d'entreprendre un programme de construction de logement social dans le secteur du Pantanoso et d'une ceinture verte reliant le parc du Prado à celui de Capurro, sur les rives du Miguelete. Dans ce dernier cas, la présence de la plate-forme de combustible ANCAP pose bien évidemment la question de son éventuelle délocalisation. Celle-ci s'avère cependant peu probable dans la mesure où de lourds investissements ont très récemment été réalisés pour la modernisation de sa section traitant les produits pétroliers (1994). Rappelons également que la zone de Capurro est également concernée par un projet de développement portuaire.

Outre son caractère urbanistique, le Plan Fenix plante un nouvel acteur autour du réaménagement de la baie : le gouvernement, à travers la volonté présidentielle de marquer le mandat par une grande réalisation architecturale. Globalement, l'opération semble acceptée par les autorités municipales. Certains détails révèlent toutefois le caractère épineux du dossier. Le projet prévoit en effet la construction de quatre grandes tours, alors que l'IMM s'était enorgueillie de fixer des normes strictes quant à la hauteur des constructions futures dans le cadre du POT. Sachant que les permis de construire sont délivrés par la Junta Departamental, les promoteurs du projet doivent obligatoirement composer avec les méthodes municipales. La volonté d'organiser une consultation des habitants du quartier eut le don de profondément irriter le ministre des

Transports et des Travaux Publics de l'époque (1997), Luis Cáceres, qui caractérisa ces pratiques comme l'expression de "micro pensées".

En imposant de fait le Plan Fenix, le président Sanguinetti semble vouloir soumettre les autorités municipales à l'épreuve de force. Celles-ci se trouvent effectivement confrontées au double problème de la lutte politique et des véritables défis social, urbain, environnemental et financier que représente le traitement des zones en déprise tout autour de la baie. Car le Plan Fenix ne manque pas de soulever l'indignation d'une partie de l'opinion publique : comment peut-on dépenser autant d'argent dans une opération considérée comme luxueuse et utopique<sup>59</sup>, quand une grande partie de la population connaît des conditions de vie de plus en plus précaires ? Ne risque-t-elle pas de créer un îlot de privilèges au milieu de quartiers plutôt modestes ? En acceptant de collaborer, Mario Arana prend le risque de se voir associer à la démarche et de perdre le bénéfice politique de sa propre stratégie d'aménagement. Mais a-t-il les moyens de refuser une proposition en partie financée par la BID et le BHU, et soutenue par le PNUD ?

C'est avec le port que le projet rentre curieusement en conflit. Il est en effet tout à fait surprenant de souligner l'antagonisme évident entre le projet Fenix et le plan de développement portuaire. Les deux relèvent pourtant de la même tutelle, c'est-à-dire l'autorité du gouvernement national.

Réorganiser le port est une urgence, tant la congestion en semble proche. Non seulement celui-ci a des ambitions légitimes au sein du Mercosur, mais la croissance générale de ses trafics pose la double nécessité de trouver de nouveaux espaces libres et de réorganiser les réseaux de transport à l'intérieur de la ville<sup>60</sup>. Il est prévu qu'en 2005 Montevideo exporte près de 2 Mt. de bois par an. Avec les 300 000 t. actuelles, ce trafic pose déjà le problème du transit de camions dans la ville. La plupart viennent du Nord-Ouest, franchissent le Pantanoso, empruntent la "rambla portuaria" avant d'arriver dans la zone portuaire où ces grumes encombrement les quais.

Ces dernières années, la croissance des trafics maritimes et le manque d'espace de stockage ont d'ailleurs conduit les acteurs du port à trouver de nouvelles zones de dépôts : les terminaux extra-portuaires (planche 27). Deux types d'appropriation se sont effectués : des anciennes manufactures aujourd'hui désaffectées dans le quartier de la Aguada et des terrains en friche à la périphérie de la ville le long des axes de communication<sup>61</sup>. Ce phénomène conduit la Junta Departamental à formuler, en 1995, un décret visant la protection des zones rurales et la limitation de ces pratiques.

La territorialité répond à une certaine forme d'appropriation de l'espace. L'épreuve de force qui se joue actuellement autour des stratégies de reconquête de la baie de Montevideo entre autorités départementales et pouvoir présidentiel traduit un double enjeu, politique et urbain. Elle illustre la volonté du président Sanguinetti de soumettre le Frente Amplio sur son propre terrain, la capitale, dont les colorados ont perdu le contrôle depuis 1990. A l'échelle internationale, l'Uruguay a depuis longtemps affiché l'ambition de devenir la "Suisse sud-américaine" : le pays le plus performant en matière de services, notamment bancaires. Ce mythe est tombé, mais l'intégration régionale du

Cône sud en a relancé d'autres. Si Luis Caceres déclare en 1998 que l'Uruguay dispose des moyens pour devenir la "Hollande du Mercosur", Mario Arana peut penser qu'il serait déjà intéressant que Montevideo en devienne la "Bruxelles"<sup>62</sup>. Faire de la ville une vitrine du Mercosur paraît envisageable, mais sa grande rivale, de l'autre côté de l'estuaire, a elle déjà réhabilité une partie de ses docks et bénéficie depuis longtemps d'une toute autre image internationale.

## Conclusion

Jean Labasse (1987) décrit les relations entre ville et fleuve selon trois grandes étapes : conquête, abandon, reconquête. Le XIXe et le XXe sont, pour Montevideo et sa baie, les siècles des deux premières. Le XXIe de toute évidence sera celui des défis. Derrière le problème de site se pose toute la question pour l'Uruguay de l'aménagement de son territoire à l'heure de l'intégration régionale. La création en 1990 du Ministère de l'Aménagement illustre ce défi et marque peut-être une certaine volonté de rompre l'inertie dominée par la permanence de certains héritages. Rompre avec la logique de centralisation implique une nécessaire harmonisation des décisions et une véritable réflexion sur l'organisation de l'espace national.

Outre l'aspect réglementaire, l'aménagement impose également la rupture de certains comportements politiques. Le destin du port montevidéen et de sa baie passe par une réflexion globale sur le territoire que les gouvernants ont encore du mal à envisager d'un point de vue normatif. Que signifie l'intégration si celle-ci n'engage pas ces ruptures ? Le défi de la Baie de Montevideo et de son environnement urbano-portuaire nécessite le courage d'une politique à long terme, basée peut-être sur une meilleure répartition des forces à l'échelle nationale. La concentration des moyens sur la capitale conduit à une multiplication des pratiques sur un site aujourd'hui saturé. Espace fonctionnel et vécu, la baie est surtout un espace politique où les options qui seront prises en matière d'aménagement démontreront l'orientation principale des choix de société effectués. Comme il témoigne aujourd'hui de la permanence du modèle colonial, le paysage révélera alors si une rupture s'est opérée ou non.

1 Trois rivières se jettent à cette époque dans la baie : l'arroyo Pantanaso, le Miguelete et l'arroyo Seco. L'arroyo Seco fut canalisé et enterré lors de la construction de la gare centrale Artigas à la fin du XIXe siècle

2 En 2000, le terminal à conteneurs de Montevideo affiche un taux d'occupation de 46 % lorsque les normes communément admises préconisent un maximum de 38 % (El País, 3/V/2001)

3 1724 : fondation de la ville de Montevideo. 1830 : déclaration d'indépendance de l'Uruguay. 1909 : construction d'un port moderne à Montevideo. 1992 : loi des ports qui confère à Montevideo le statut de port franc.

4 Nom de la province coloniale de la Vice-Royauté de la Plata formant aujourd'hui la République Orientale de l'Uruguay.

5 1776 : Obligation pour tous les capitaines de navires espagnols faisant route depuis Callao au Pérou en direction de l'Espagne, de faire escale à Montevideo.

1778 : Montevideo, comme beaucoup d'autres ports de l'Empire, bénéficie de la défiscalisation de ses

trafics, à travers le "Reglamento y aranceles para el comercio libre de España".

1791 : Montevideo obtient l'exclusivité du commerce d'esclaves pour la Vice-Royauté de la Plata.

6 "Pour tout un courant historiographique, 1776 marque le début de "l'histoire argentine" (T. Calvo, 1994, p. 179)

7 Quarante-six mille trois cent soixante Pesos, c'est la somme rapportée par le port de Montevideo dans les huit dernières années que compte d'existence ce Consulat (Buenos Aires), et l'on attend toujours que son assemblée gouvernementale formule des plans pour que son bénéfice s'établisse.

8 La rivalité entre les deux sites portuaires correspond davantage à une rivalité entre les hommes qu'à une véritable compétition commerciale. Aux yeux de la métropole, les deux ports répondaient à des fonctions relativement précises. Montevideo représentait le point de déchargement et d'embarquement des marchandises qui traversait l'Atlantique. Tandis que Buenos Aires, à la population déjà plus importante, était le lieu de réunion et de consommation des produits. Bien qu'à ce titre indispensable, les mauvaises conditions d'abri en font cependant un port dangereux. Le 7 juin 1805 une tempête provoque l'inondation des mûles et des parties basses de la ville. Durant les 15 années précédentes, 19 navires se sont abîmés dans le Río de la Plata et 18 autres ont été sérieusement avariés. La couronne envoie donc alors l'ingénieur Giannini avec la mission de trouver un port d'abri sur la rive droite du Río. Un port à l'embouchure du Riachuelo et un phare sur l'île de Flores, au large de Montevideo, seront les deux derniers projets d'infrastructures pour la navigation maritime de l'ère coloniale.

9 La plupart étaient destinés aux plantations brésiliennes, auxquelles les pays de la Plata fournissaient également le *tasajo*, viande séchée dont on nourrissait les esclaves.

10 "Reglamento provisional que observarán los recaudadores de derecho que deberán establecerse en los Puertos de las Provincias Confederadas de esta Banda Oriental del Paraná, hasta el formal arreglo del comercio".

11 Nom du projet politique d'Artigas.

12 C'est pourtant Tacuarembó qui fait figure de municipalité pilote en matière de décentralisation dont elle fut l'un des premières de l'intérieur à mettre en œuvre des programmes de déconcentration de services : 1953, formation des centros de Barrio, composés de membres élus par les citoyens du quartier. Tacuarembó fut également pionnière quant aux initiatives de développement local. Dans les années 1970, la municipalité se dote d'un Departamento de Desarrollo Agropecuario y Promoción Industrial. En 1986, Fray Bentos crée une structure similaire : la Oficina de Desarrollo Agroindustrial (J. Arocena, 1992).

13 Mémoire dans lequel est expliquée la nécessité d'un nouveau môle pour la ville de Montevideo.

14 Unité de mesure espagnole : 1 vara égale 0,83 m.

15 Elle fut notamment formulée par les ingénieurs Eduardo García de Zúñiga (1912) ou Francisco Iglesias Híjles (1928).

16 Montevideo s'inscrit, de ce point de vue, dans le contexte particulièrement favorable des trafics conteneurisés en Amérique du Sud, qui représente la région du monde où ce mode de transport a le plus progressé dans les vingt dernières années. Depuis 1980, on estime qu'ils ont été multipliés par dix dans le sous-continent tandis qu'ailleurs, en Amérique du Nord, en Europe, en Australie, ou en Océanie, ils n'étaient multipliés que par deux ou trois, par six en Amérique centrale et au Moyen-Orient. La capacité de transport en Evp, écho de la multiplication des lignes et des services a été multipliée par 4,5 entre 1993 et 1997. Il est vrai que la plupart des ports sud-américains avaient enregistré un grand retard en la matière.

17 Le Muelle de Escala est équipé d'un portique dont l'opération est aux mains de l'ANP jusqu'à la récente concession du terminal (juillet 2001, voir chapitre II). Un second terminal s'est imposé de fait sur le môle B. En effet, l'acquisition par Cargas y Servicios de trois transtainers sur la période 1993-2001 confère à l'opérateur des capacités de manutentions considérables qui lui accordent une position dominante sur le marché des boîtes à Montevideo et les moyens d'imposer officiellement l'existence d'un second terminal dans le port.

18 En revanche, l'annuaire de 1993 les fournit, mais ne livre pas le détail des boîtes vides tandis que celui de 1998 nous en informe. On peut rapprocher ces propos de ceux, tenus dans le chapitre 3 au sujet des statistiques dans le Cône sud.

19 Ces réexpéditions s'orientent en général vers le Paraguay.

20 Les bois sciés représentent entre 20 000 et 30 000 tonnes d'expéditions. Ils sont généralement exportés par conteneurs en direction de l'Extrême-Orient et en paquets, chargés sur des remorques, dans des navires ro/ro, en direction de l'Italie.

21 En 1996, 76 % des tonnages de grumes sont amenés par la route, 24 % par le rail (SOGREAH, 1998).

22 Le Juan Patricio, le Juan L., le Patricia Olivia, construits par les chantiers australiens Incat, effectuent une liaison en 2h10. Ils peuvent respectivement transporter 450, 610 et 520 passagers et 58, 108 et 92 véhicules.

23 Entre 2000 et 2006, les commandes de méga-navires de croisière portent sur 61 unités dans le monde, dont le *Queen Mary 2* d'une valeur de 750 millions de dollars (*El País*, 29/1/2001).

24 En Uruguay, Montevideo ; en Argentine, Buenos Aires, Comodoro Rivadavia, Mar del Plata, Madryn, Ushuaia ; au Chili, Punta Arenas, Chacabuco, Puerto Montt, Talcahuano, San Antonio, Valparaíso, Antofagasta, Arica ; en Equateur, Manta.

25 133 000 tonnes de poissons sont débarquées à Montevideo en 1998.

26 Constructions espagnoles de type militaire situées au pied des fortifications et dont l'usage pouvait être multiple : prison, dépôt de munitions, de vivres, logement de la troupe.

27 À la construction du port moderne, en 1901, la zone portuaire comptait plus de 40 mûles privés.

28 Organisation territoriale s'appuyant sur un centre urbain principal et un système, politique et administratif, centralisé.

29 Petite tasse d'Argent. Surnom qui figurait la réussite économique et financière de l'Uruguay à cette époque.

30 La ZFM propose 85 000 m<sup>2</sup> de surfaces bâties.

31 Ce cloisonnement reste toutefois une réalité. En 1999, lors d'une visite du port avec l'un des responsables de la planification, celui-ci s'étonna vivement des travaux entrepris dans le bâtiment du Rowing Club dont visiblement il ne connaissait ni la nature ni le commanditaire.

32 Tous les ports dits de "ultramar" peuvent en bénéficier à condition de disposer d'une zone portuaire entièrement close. Ceci suppose que le Poder Ejecutivo ait habilité l'emprise spatiale définitive de celle-ci, ce qui n'est pas le cas de Nueva Palmira par exemple (voir chapitre 7).

33 Salto, Paysandú, Fray Bentos et Nueva Palmira sont dotés de commissions temporaires pour établir la liste des dockers habilités à travailler dans chaque port. Composées d'un membre de l'ANSE, d'un représentant du MTOP et d'un autre de l'Intendencia, ces commissions sont immédiatement dissoutes après l'accomplissement de leur tâche.

34 Remorquage, avitaillement, sauvetage et lutte contre les incendies, réparations navales, etc.

35 14 travaillent les conteneurs, 25 les divers conventionnels, 7 les vracs, 23 les produits congelés, 4 proposent des services de stockage, etc.

36 Si l'on ajoute les surfaces adjacentes non couvertes mais faisant partie du lot concédé, les installations de Bomport atteignent les 33 300 m<sup>2</sup>.

37 Les agences maritimes, généralement associées à un armateur (Maersk dans le cas de Christophersen), veillent à la réception du navire : procédure administrative, avitaillement etc. On en compte 27 à Montevideo. La plupart sont enregistrées au Centro de Navegación, organisation corporative chargée de défendre leurs intérêts et d'assurer le relais entre "le métier" et les autorités publiques. Les opérateurs s'occupent de la marchandise : chargement, déchargement, stockage. Ce sont des manutentionnaires-transitaires. La figure de l'opérateur apparaît sur les quais montevidéens avec la réforme de 1992. Avant, seule l'ANSE est habilitée à effectuer cette tâche. Les opérateurs ont également la possibilité de s'inscrire au Centro de Navegación. Celui-ci regroupe en 1999, une centaine de membres adhérents.

38 Selon les propres mots du responsable commercial de l'agence lors d'un entretien réalisé en 1999.

39 L'ANP en a déjà refait le toit entre 1988 et 1989.

40 Un premier transtainer (portique mobile monté sur pneumatiques et spécialement dédié aux trafics des conteneurs) est acheté en 1994, ainsi que de nombreux stackers (chariots élévateurs spécialisés dans la mobilisation des conteneurs dans les parcs).

41 En février 1994, un contrat est signé entre l'ANP et la firme Stiller pour un montant de 2,5 m US\$ sur un an, dont l'objet porte sur l'amélioration des accès routiers au terminal à conteneurs et la création d'une seconde entrée au débouché de la rue Florida.

42 Expression qui figure sur les plaquettes de promotion du POT : "La bahía como nuevo baricentro de la ciudad". Cette plaquette porte le titre suivant : "Por una ciudad abierta para su gente". Pour une ville ouverte pour sa population. Elle a valeur de symbole et témoigne de l'ambition municipale : au dos, une photo nous montre des gens sur la plage au pied du Cerro, en train de se baigner, face à la zone portuaire.

43 Les sources utilisées pour la rédaction de cette sous-partie sont issues d'une revue de presse effectuée entre 1998 et 1999 et de plusieurs entretiens réalisés avec certains des acteurs nommés au fil de ces lignes.

44 1. Olazul SA, opérateur local spécialisé dans la manipulation des vracs et associé à Cejen Engeheneria Ltda, présent sur les quais de Puerto Alegre, Rio Grande do Sul et Sao Francisco do Sul. 2. Los Cipreses. 3. International Terminal Operating, joint-venture entre ITO Corp., Delaware Rivers Stevedores et Port of Miami Terminal Operating Company (Etats-Unis). 4. Tecomar associé à Talfir (dans lequel est impliquée l'agence Repremar, représentante de Cosco Line) et Maritima Valenciana. 5. Terminal Delta composé des groupes Panamian Terminal Internacional de Manzanillo, Fanapel, Saman et Tacua (opérateur à Montevideo de Saman et Fanapel). 6. Exolgan associé au groupe Roman dans l'exploitation d'un terminal à Buenos Aires. 7. Mestre, joint-venture majoritairement espagnole composée de Terminal Catalunya, J. Fellu del Peña et AGT Construcciones y Obras. 9. Seaport International Terminal Operating Group (Canada) associé à la ZFM. 8. Terminales Portuarias Argentinas, présent sur le terminal n° 3 de Buenos Aires. 10. Grupos Operadores Portuarios del Uruguay associé à des capitaux malaisiens (Mekar Idaman, Johor Port Berjhad). 11. Sudamericana Agencias Aereas y Maritimas, propriété de la compagnie maritime chilienne, CSAV (Compania Sudamericana de Vapores). 12. Un joint-venture composé du groupe Maersk, de l'agence Christophersen et de l'opérateur Planir SA. 13. La société Cargas y Servicios associée à Murchison (Argentine) et la Hessenatie (Belgique). 14. Seaport Terminal, consortium belge qui regroupe Katoen Natie et Seaport Terminals (Fairplay, 17/X/1996).

45 Don Antonio a tout arrangé avec Bluth. Ils l'ont devancé.

46 Antonio Marchesano dirige aussi une société de production et d'exportation d'agrumes, Altisol SA. Alors qu'il était ministre de l'intérieur, il fut accusé d'avoir fait évacuer le site du futur centre commercial de Punta Carretas, pour accélérer le projet dans lequel certaines de ses connaissances étaient particulièrement intéressées (C. Amorín, R. Zibecchi, 1998).

47 Jusqu'ici, toutes les procédures d'appel d'offres mises en place, y compris celle de 2001 (chapitre 2), ne permettent pas aux acteurs locaux de présenter leur candidature s'ils ne sont pas associés à une majorité de capitaux étrangers, dans le cadre d'un consortium.

48 Suite à l'annulation du troisième appel d'offres.

49 Ce pourcentage couvre les deux activités, transit et transbordement. La première de ces deux opérations distinctes représente un trafic total de 254 000 t, la seconde correspond à 503 000 t.

50 Elles constituent une source de devises intéressantes. En effet, le coût de ces réacheminements, considérés comme de la vente de service et de savoir-faire, pèse sur l'importateur ou l'exportateur étranger et non sur l'économie nationale (A. Vigarié, 1979). Elles représentent bien pour l'Uruguay un flux de capitaux supplémentaires, car il n'est pas directement issu de son propre système productif.

51 L'appel d'offre est publié en mars 2001.

52 Le port de Livourne a récemment offert à l'autorité montevidéenne une drague à godets de 1949 (*El País*, 8/III/2001). Cette drague complète une flotte de trois éléments datant de la même époque. Ce matériel vétuste ne permet donc pas au port de Montevideo d'envisager son programme de dragage de façon totalement autonome. L'étude financière du Plan Maestro lui conseille de sous-traiter les opérations les plus lourdes et, en revanche, d'effectuer lui-même les travaux d'entretien.

53 Annonce faite lors d'une conférence de presse alors qu'il a connaissance, à l'époque, du contenu du Plan Maestro et de la nécessité de rationaliser les activités sur les quais.

54 65 % des ressources municipales sont issues de l'imposition sur la propriété. Le manque d'actualisation des cadastres, les nombreuses constructions illégales amoindrissent cet apport potentiel. L'Etat



attribue chaque année 4 % de son budget aux départements. Le reste des ressources financières des autorités départementales provient d'impôts divers (automobiles, patentes, ventes aux enchères de bétail, etc.) et de la prestation de certains services (éclairage public, collecte des déchets, etc.)

55 Dès 1990, le nouveau maire de Montevideo publie une série de décrets en faveur d'une déconcentration de certaines compétences départementales sur les Centros Comunales Zonales (18) (tâches administratives, animations culturelles, appui aux organismes sociaux, etc.). Un vif débat s'engage entre les différents secteurs politiques sur les différentes modalités d'une véritable décentralisation à laquelle les partis de droite s'opposent. Un forum est mis sur pied pour organiser une consultation la plus large possible : "Montevideo en foro" (A. Pérez Piera, 1992).

56 Construite en 1897 et toujours propriété de l'Etat.

57 Caractéristique des villes sud-américaines, dont l'agglomération occupe d'immenses surfaces. On utilise même l'expression "vertige horizontal", notamment à propos de Buenos Aires, pour illustrer ce phénomène (Schneider-Madan G., Schlaen R., 1987)

58 On dénombre actuellement plus de 1 500 architectes en Uruguay pour seulement 22 géographes.

59 La réalisation du Plan Fenix impose la délocalisation à plus ou moins long terme de lourdes infrastructures : raffinerie, gare ferroviaire, axes de pénétration urbaine. Le projet nécessite un investissement de départ de 150 millions de dollars, chiffre qui devrait monter à 700 m US\$. La BID soutient pour l'instant l'opération à hauteur d'une centaine de millions (R. Zibechi, 1997).

60 Un projet de limitation quotidienne du transit est actuellement à l'étude. Il s'agirait d'interdire la circulation des camions durant 3 heures tous les jours.

61 Situé sur la "route du bois", le secteur du Pantanoso représente une localisation privilégiée.

62 Montevideo accueille déjà le siège du Mercosur. Un luxueux hôtel casino du début du siècle a été récemment réhabilité à cet effet au bord de la Playa Ramirez.







## **7. La réactivation de l'activité portuaire de l'intérieur : les cas de Nueva Palmira et de Fray Bentos**

### **I. Nueva Palmira, une réactivation consolidée**

- 1 - La "porte des trois fleuves"
2. Une porte ouverte à de multiples appétits

### **II. Fray Bentos, une réactivation annoncée**

1. Un petit port
2. Quel projet pour Fray Bentos ?

Rompre avec l'ordre établi d'une centralisation des Affaires sur la capitale pose la question des ports de l'intérieur, où trois organismes se partagent, selon des fonctions plus ou moins distinctes, le reste de l'activité maritime du pays : Nueva Palmira pour les céréales, Fray Bentos pour les grumes et Colonia pour les mouvements de passagers et quelques trafics rouliers.

Ailleurs l'activité portuaire a disparu. De nombreux projets existent pour la réanimer, mais leurs caractères hypothétiques ne nous conduisent pas à en faire l'analyse.

Fray Bentos et Nueva Palmira ne jouissent pas des mêmes horizons. Si les deux sont avant tout des ports d'évacuation, le second est largement dominé par des activités de transbordement. Nueva Palmira profite de l'Hidrovia Paraná-Paraguay et regarde sur l'ensemble du bassin de la Plata. Les deux ne travaillent pas non plus les mêmes produits. Il n'existe pas de situations de concurrence entre eux car des passes de faibles profondeurs limitent actuellement Fray Bentos dans ses fonctions de porte océane.

Les réactivations entreprises ces dernières années dans ces deux organismes se présentent actuellement à des stades différents : l'une apparaît en cours de consolidation, l'autre n'en finit plus d'être annoncée. Les deux situations impliquent deux approches distinctes, car si les fonctions portuaires de Nueva Palmira sont clairement affirmées, celles de Fray Bentos restent à définir dans le cadre plus complexe des relations ville-port.

## **I. NUEVA PALMIRA, UNE RÉACTIVATION CONSOLIDÉE**

### **1 - La "porte des trois fleuves"**

Au débouché du Río Uruguay et du Río Paraná, ouvert sur le Río de la Plata, le Puerto de las Higuieritas fut surnommé "la porte des trois fleuves" jusqu'au début du XIXe siècle (L. Crawford, op. cit.). C'est en 1831 que le site portuaire fondé par les Espagnols devient le port uruguayen de Nueva Palmira. Situé à la rencontre de trois domaines de navigation, le port bénéficie d'une situation particulièrement favorable. Nueva Palmira est un port spécialisé dominé par les fonctions de transbordement.

#### **A. Une situation favorable**

##### **a. Le bénéfice d'une position privilégiée**

L'occupation du littoral sud-ouest de la Banda Oriental répond dans un premier temps à des préoccupations de défense. "L'armature urbaine coloniale se fonde sur les principales routes militaires, axes de déplacement des troupes espagnoles surveillant le territoire" (P. Ligrone, 1995, p. 33). Avec le "chemin de la côte", de Colonia jusqu'à Río

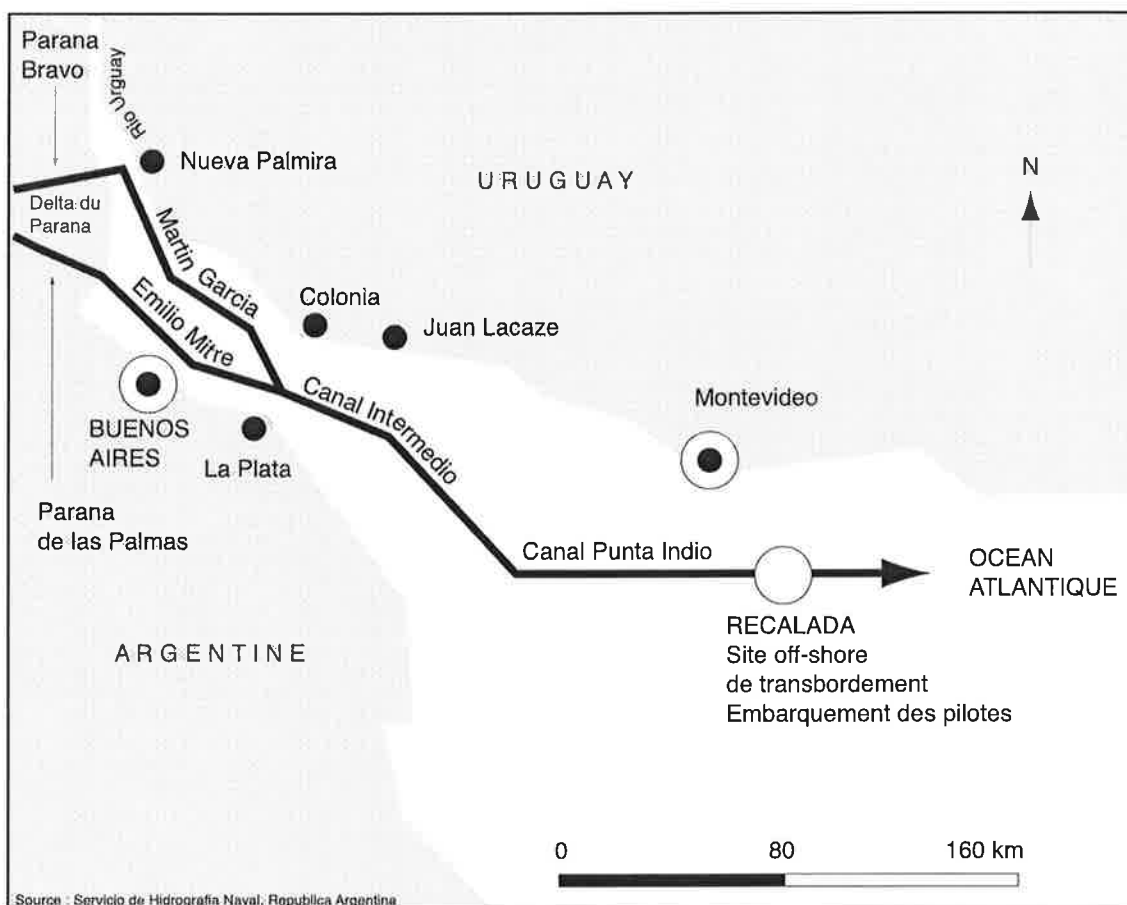
Grande, et le "chemin du centre" à partir de Montevideo, "la route de l'Ouest", parallèle au Río Uruguay, est le troisième axe le long duquel se constituent les points forts de l'organisation spatiale sous l'ère coloniale.

Mais si Nueva Palmira bénéficie aujourd'hui d'une situation privilégiée, c'est exclusivement le fait des programmes de dragages entrepris ces dernières années. L'entretien des chenaux de navigation est le paramètre le plus récurrent du système portuaire platéen. Site et situation n'introduisent donc pas un quelconque déterminisme, au contraire, ils témoignent d'une production spatiale sans cesse renouvelée, matérialisée par les efforts consacrés à l'aménagement des voies d'eau. Que tel ou tel chenal ne soit pas dragué pour permettre le passage de navires océaniques, et c'est, comme sur le Río Uruguay, l'endormissement des fonctions maritimes d'une partie de la rangée portuaire qui en dépend.

Les navires accèdent au port de Nueva Palmira par les chenaux Martín García et Emilio Mitre (cf. figure n° 47), ce qui le situe à 293 km ou 468 km de Montevideo selon que l'on passe par Buenos Aires ou non. Les barges fluviales qui descendent l'Hidrovia empruntent le Paraná Bravo dont le débouché se trouve en face du port uruguayen.

Le dragage du chenal Martín García a foncièrement modifié les perspectives du port. En 1997, l'accès en est limité à 8,2 m (27 pieds) du côté du Río de la Plata, 6 m (18 pieds)

**Figure n° 47 : Les chenaux de navigation dans l'estuaire de la Plata en 1998.**



en provenance du nord, chenal Casablanca. Depuis fin 1998, Nueva Palmira bénéficie d'un chenal dont la profondeur a été portée à 9,75 m (32 pieds). La DNH (Dirección Nacional de Hidrografía) estime que l'on peut rajouter à ce chiffre une cinquantaine de centimètres en fonction des variations du niveau des eaux. Les grands céréaliers ne sont plus obligés de passer par le chenal Emilio Mitre pour atteindre le port uruguayen.

Le coût de l'opération s'élève à une centaine de millions de dollars, auxquels il faut rajouter 72 m US\$ pour l'entretien du chenal dans les huit prochaines années. C'est l'entreprise Riovía SA qui obtient le marché en 1996. Les travaux débutent le 20 janvier de l'année suivante. L'inauguration du chenal le 18 novembre 1998, témoigne de la rapidité avec laquelle s'effectuent les opérations, mais clôture un projet dont les négociations ont commencé en 1985.

En dépit du fait que le chenal Martín García bénéficie essentiellement pour l'instant au port uruguayen, les frais ont été équitablement répartis entre les deux pays, et la souveraineté en est également partagée. Le projet témoigne autant de la bonne volonté argentine que de l'habileté uruguayenne à tirer profit de ses liens privilégiés avec son puissant voisin.

"La Argentina ve la posibilidad de realizar su sueño de revitalizar el eje Norte-Sur de la Cuenca, pero advierte que gran parte del esfuerzo, nunca realizado, le corresponderá por tener la mayor longitud de la hidrovía, en tanto que la mayor parte de los beneficios parecen destinados al Brasil y al Uruguay. La falta de buen puerto terminal de la hidrovía y de transferencia fluvio-marítima, así como su situación de confín hacia el Sur, harán muy difícil revertir la tendencia hacia el uso de puertos uruguayos o brasileños. Aun construyendo rápidamente el puerto de Punta Médanos<sup>1</sup>, no existen garantías de su utilización por los otros países de la Cuenca ni de los armadores y exportadores privados de la Argentina.

Estamos entonces en presencia de una situación poco favorable, de difícil negociación, que deberá ser conducida con prudencia pero firmeza, con los compromisos de ir incorporando los servicios que el país aliste a medida que ello sea viable" (J.A. Fraga, 1991, p. 83)

Cette opération de dragage confirme donc Nueva Palmira dans son statut de porte d'entrée de l'Hidrovía Paraná-Paraguay. Le fait de pouvoir contourner Buenos Aires et d'accueillir désormais les grands navires céréaliers ouvre le port sur l'arrière-pays platéen.

## **b. Un arrière-pays à la mesure de ses accès**

Deux routes, la n° 21 et la n° 12, connectent Nueva Palmira au reste du pays et il existe peu de chances pour que le port bénéficie des avantages du train. Il ne dispose pas de liaisons ferroviaires, et une étude de faisabilité a conclu en 1993 qu'une telle connexion (tronçon Mercedes-Nueva Palmira) n'était pas rentable.

En 1998, les bureaux d'études brésiliens Planave Sa et COTEC livrent à l'ANP une analyse des perspectives des ports de Fray Bentos<sup>2</sup> et de Nueva Palmira. Lorsqu'ils abordent la question de l'arrière-pays, ils considèrent que les aires d'influence des deux ports se superposent, ce qui est en partie vrai, du moins en ce qui concerne le territoire uruguayen. Pour Planave et COTEC, le port de Nueva Palmira possède un arrière-pays

double : celui constitué par les départements uruguayens le long du Río Uruguay (Colónia, Soriano, Río Negro, Paysandú, Salto et Artigas) d'abord, celui offert par l'Hidrovia Paraná-Paraguay ensuite.

Cette vision de l'arrière-pays national est discutable. D'abord, Fray Bentos et Nueva Palmira n'opèrent pas les mêmes marchandises et, les agrumes mis à part, ne se disputent donc pas une zone de chalandise commune. Dans la mesure où Montevideo ne dispose pas d'infrastructures lui permettant de mobiliser de grandes quantités de vracs Nueva Palmira, incarne la porte de sortie privilégiée des vracs céréaliers uruguayens. Le cas du riz, essentiellement produit dans le nord-est du pays, est à mettre à part dans cette activité de manipulation de grains. La totalité du trafic par mer<sup>3</sup> s'effectue via Montevideo.

On peut donc considérer que Nueva Palmira, en tant que port spécialisé dans les vracs, bénéficie d'un arrière-pays naturel constitué par l'ensemble du territoire national. Cela se vérifie dans les chiffres. En 1997, le port manipule 1,8 MT de vracs dont 580 000 t. sont exportées. Or, la même année, l'Uruguay exporte en tout et pour tout, 684 000 t. de grains, étant donné que Montevideo en capte environ 100 000 t. chaque saison, on peut établir que Nueva Palmira assume l'expédition de la totalité des céréales uruguayennes non évacuées par le port de la capitale.

Mais l'arrière-pays du port ne s'arrête pas à son seul horizon national, loin s'en faut (cf. figure n° 50). Il puise les deux tiers de son activité des zones de productions étrangères, amenés jusque-là par les trains de barges sur l'Hidrovia Paraná-Paraguay. L'essentiel des trafics repose donc sur sa connexion au domaine agro-industriel platéen et sur ses fonctions de transbordement. Plus qu'au territoire national, Nueva Palmira appartient au système portuaire du bas Paraná.

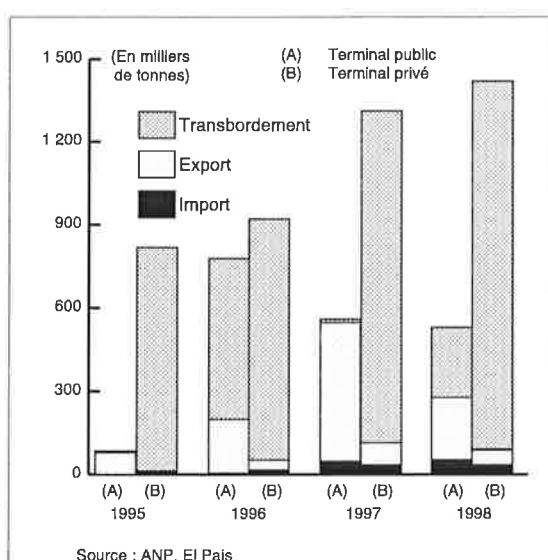
## **B. Un port spécialisé**

Le terme de spécialisation est comme le verbe dont il est issu : transitif. Il implique l'action, le choix, la stratégie. La spécialisation de Nueva Palmira se traduit par une gamme restreinte de trafics et un nombre limité d'acteurs sur les quais. Elle produit un paysage spécifique, aux antipodes de celui, offert par Montevideo. La spécialisation de Nueva Palmira diffère de celle de Fray Bentos où l'ANP est l'acteur unique d'un port sur lequel on ne comptait plus. Si Fray Bentos apparaît comme un port spécialisé au regard de la nature de ses trafics et de ses installations, c'est avant tout le fait d'une activité à l'agonie et non le résultat d'une quelconque stratégie.

### **a. Une gamme restreinte de trafic**

Nueva Palmira est un port spécialisé. Il manipule essentiellement deux types de produits : des céréales (soja, blé, orge et tournesol représentent 86,1 % des mobilisations en 1996) et des agrumes (4,8 %). à cela s'ajoutaient quelques minerais (4,5 %) <sup>4</sup>. C'est vers l'importation d'engrais que le port cherche actuellement de possibilités de développement.

Figure n° 48 : Évolution des trafics à Nueva Palmira entre 1995 et 1998.



En 1991, le port de Nueva Palmira a initié quelques trafics rouliers. Néanmoins, la spécialisation des terminaux, rendue nécessaire par la compétition des autres installations céréalières de la région, a eu tendance à limiter ces tentatives de diversification.

Cette spécialisation est le résultat d'un choix, effectué au début des années quarante, à la faveur d'une politique agricole volontariste. Cinquante-cinq silos souterrains, chacun d'une capacité de 650 t., sont construits en 1945. Les transporteurs à courroie sont installés à la fin des années cinquante. En 1990, le môle de l'ANP est agrandi, et le Ministerio de Ganaderia, Agropecuaria et Pesca (MGAP) construit les silos actuellement exploités par un groupe de moulins locaux, TGU (terminales graneleras del Uruguay) (planche 23).

L'installation en 1992 de Frigofrut, filiale du groupe norvégien Cool Carriers<sup>5</sup>, matérialise une initiative réussie de diversification des trafics. En 1990, Montevideo expédiait à lui seul 60 000 t. d'agrumes. Aujourd'hui, Nueva Palmira en exporte 70 000 t. tandis que les trafics ont diminué de moitié dans le port de la capitale. Une réorientation des circuits d'acheminement s'est opérée au profit du port du bas Río Uruguay.

Avec Fray Bentos, Nueva Palmira exportent en effet la majeure partie de la production d'agrumes de l'Uruguay à destination des marchés européens, de la Russie ou du Brésil (Santos-San Pablo). En 1998, des conditions climatiques défavorables, une saturation des marchés européens, l'annulation des commandes russes pour insolvabilité et la concurrence des productions sud-africaines ont contribué à une chute de 17 % des exportations. En 1998, l'Uruguay exporte environ 100 000 t. d'agrumes. (cf. figure 50).

Traditionnellement, Salto et Paysandú accueillent un secteur traditionnel d'industries agro-alimentaires. La production de jus de fruit constitue depuis longtemps une activité de transformation permettant de créer quelques valeurs ajoutées à des fruits frais soumis aux aléas du marché, même si les agrumes uruguayens bénéficient de la contre-sai-

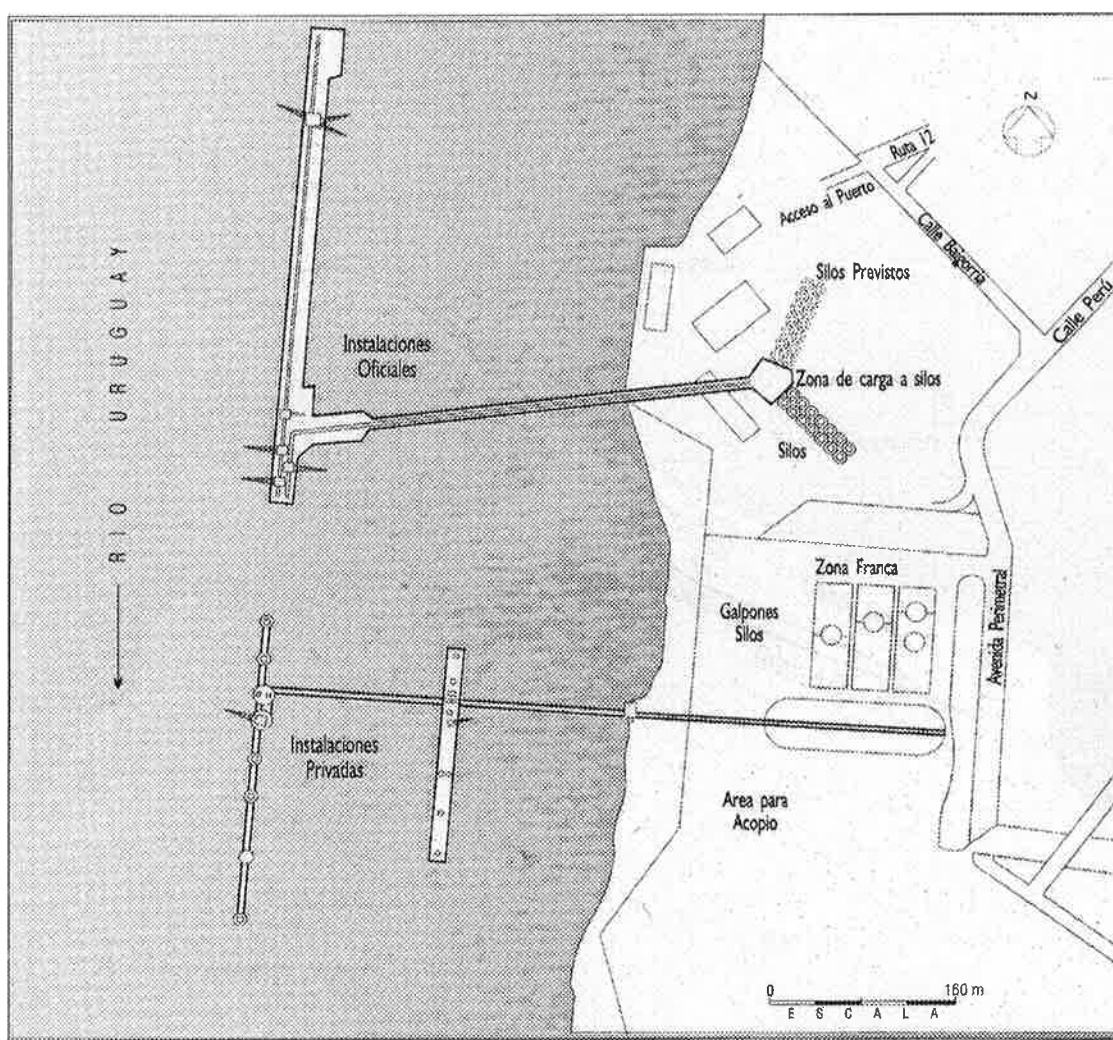


son. Cette activité reste toutefois mineure en terme de trafics portuaires. Concurrencées sur ce marché par les producteurs brésiliens, les expéditions uruguayennes de jus ont diminué de moitié entre 1991 et 1996, passant de 4 000 à 2 200 t.

### b. Un petit nombre d'acteurs

En 1867, on inaugure le premier môle du port à une centaine de mètres au nord du site actuel. En 1923, la loi 7593 habilite Nueva Palmira comme port maritime. À l'époque, il peut accueillir des navires de 7,5 m de tirant d'eau. Le môle de l'ANP est construit en 1938. C'est en 1956 que la société Navios Corporation s'installe à Nueva Palmira et seulement au début des années quatre-vingt-dix que l'opérateur d'agrumes Frigofrut l'a rejoint.

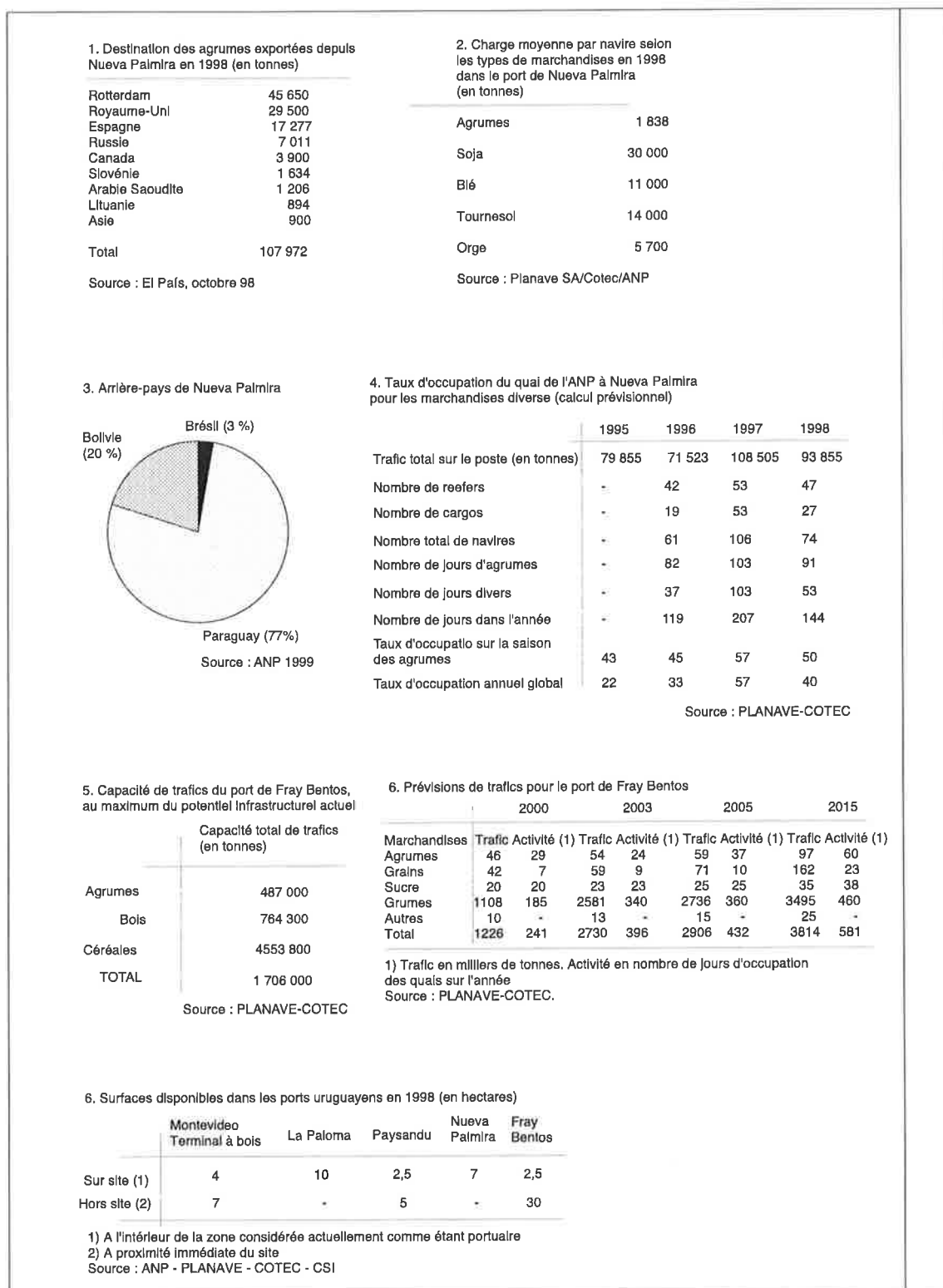
Figure n° 49 : Plan du port de Nueva Palmira.



Le port possède quatre postes répartis équitablement entre les deux installations, privée et publique. Chacune dispose d'une zone d'accueil pour les navires maritimes et d'une autre pour les barges fluviales.

Au bout du môle de l'ANP, le MGAP disposait, jusqu'à leur récente concession, de silos d'une capacité de 42 000 t. avec un transporteur à courroie et une plate-forme de

Figure n° 50 : Nueva Palmira et Fray Bentos : quelques chiffres.



transbordement, barges-silos et barges-navires, de 12 000 t. jour. L'ANP possède également un hangar de 830 m<sup>2</sup>, et trois autres d'une superficie totale de 1 900 m<sup>2</sup> sont à la disposition du Paraguay et de la Bolivie.

À proximité des installations de l'ANP se trouvent celles de Frigofrut SA, consortium intégrant quatre producteurs d'agrumes (Azucitrus, El Repecho, Sandupay et Milagro SA) et

associé au suédois Cool Carriers. Le hangar frigorifique dispose d'une capacité de stockage de 6 000 t. Les 10 500 m<sup>2</sup> d'installations couvertes captent 65 % des exportations de fruits frais du pays. Fin 1996, les installations ont obtenu la norme ISO 9002 et témoignent d'une dynamique d'expansion.

Les installations privées se trouvent dans la zone franche de Nueva Palmira, au sud de celles précédemment décrites. Navios Corporation dispose ici de deux mûles de 240 et 170 m, d'une plate-forme de transbordement d'une capacité pouvant atteindre les 14 000 t. jour, de trois silos de 75 000 t. et d'un autre de 70 000 t., inauguré en 1997, d'une aire pour les minerais d'une capacité de 50 000 t.

L'enceinte portuaire est définie par l'Art.8 de la Loi n° 16246. Cette délimitation fut établie en 1992<sup>6</sup> et détermine une aire portuaire totale de 60 ha dont 6 ha seulement de surface terrestre. Une telle répartition souligne le profil de port de transbordement.

## **C. Un port dominé par les fonctions de transbordement**

Les statistiques uruguayennes posent régulièrement problème. L'annuaire du Ministère des Transports ne distingue pas, par exemple, les activités de transit de celles de transbordement, deux fonctions pourtant bien différentes. La première implique des installations à terre tandis que la seconde repose sur des équipements à quais. Le paysage portuaire offert par les installations de Nueva Palmira caractérise un port dont les horizons se portent essentiellement vers le fleuve. Il est le prototype du port d'interface fluvio-maritime et constitue un exemple typique du modèle portuaire actuellement en vigueur dans le bas Paraná.

### **a. Une rente de situation**

Le destin de Nueva Palmira est intimement lié à celui de l'Hidrovia Paraná-Paraguay. Son expansion est donc très récente, une petite dizaine d'année tout au plus. Entre 1997 et 1998, les opérations de transbordement y ont augmenté de 40 %, en nombre de navires réceptionnés. Les principaux clients du port sont les producteurs de soja du Paraguay, de Bolivie, ou du Mato Grosso. Ce n'est que très occasionnellement que les productions argentines passent par le port uruguayen.

Un projet d'investissement de cinq millions de dollars est en cours pour accroître les possibilités de manutention des grains : de 12 000 t. jour actuellement à 18 000 t. jour. Outre les capacités de chargement, les modifications effectuées sur la bande roulante permettent aujourd'hui de remplir l'ensemble d'un navire sans le faire manœuvrer plusieurs fois pour atteindre les différentes cales. Une seule opération de ce type est désormais nécessaire et ne prend qu'une quinzaine de minutes.

Navios Corporation a manipulé en 1997 plus de 1,3 MT de grains et sera en mesure d'opérer le double avec de nouveaux équipements. La condition de ces investissements reste évidemment l'entretien du chenal Martín García à 32 pieds. Actuellement, le terminal accueille généralement des navires de 32 000 tpl. Trois jours sont nécessaires

au chargement complet des bateaux. L'objectif est de charger des navires de 42 000 tpi en deux jours et demi.

Les ports argentins du bas Paraná sont les grands concurrents du terminal céréalier de Navios Corporation. Dans ce contexte régional de compétition, le port de Rosario est de loin l'organisme le plus puissant. Il y a quelques années encore, l'organisme argentin connaissait de sérieuses difficultés. Le programme de dragage "Rosario al mar" a porté les accès au port à 32 pieds. Les investissements réalisés par le groupe philippin ICTSI, ont sérieusement relancé les prétentions du port argentin dans la région.

Si le port de Nueva Palmira connaît un certain succès ces dernières années, il le doit non seulement à sa situation de débouché de l'Hidrovia mais également à la stratégie agressive de son opérateur privé qui a réussi à capter en 1999 près de 2 MT de grains échappés du système portuaire argentin. Le 28 août 2001, une plate-forme flottante de transbordement est inaugurée sur le Paraná en face de San Martín (*El País*, 14/IX/2001). De l'aveu même des opérateurs qui la mettent en place, il s'agit "d'éviter la fuite de 2 MT de grains". Dans le bas Paraná, une véritable guerre commerciale et infrastructurelle s'est engagée.

Ce jeu de l'offre, au débouché de l'une des plus grandes régions céréalières du monde, pousse évidemment à la spécialisation, à la recherche d'une amélioration de la compétitivité des services portuaires proposés. Navios Corporation disposait encore, en 1998, de surfaces pour les minerais, brésiliens pour l'essentiel. Ces flux ayant fortement chuté ces derniers temps, la capacité de 18 000 t. jour des installations prévues pour ces trafics, a été affectée sur le chargement des grains.

Nueva Palmira dépend en grande partie de la production de soja du Paraguay et dans une moindre mesure de la Bolivie. Cependant les perspectives les plus intéressantes pour le port uruguayen concernent les productions du Mato Grosso<sup>7</sup>. Elles pourraient prendre plus régulièrement le chemin de Nueva Palmira via Puerto Ladario, à l'est de Corumba, et des trains de barges sur l'Hidrovia. Les faibles coûts du transport fluvial constituent un premier argument en faveur d'une expansion des trafics en provenance du Brésil. La sécurité de la voie d'eau et la réputation de sérieux du port uruguayen en représentent un second. Selon les dires du gérant de Nueva Palmira, on estime que 20 % des marchandises se perdent sur le circuit terrestre acheminant les grains du Mato Grosso jusqu'au port de Paranaguá. Ce n'est donc pas seulement en termes de capacité et de rendement qu'il faut envisager le jeu de la concurrence auquel se livrent les ports du bassin de la Plata, mais également en termes de services à la clientèle et de réputation.

#### **b. Un exemple du modèle portuaire sud-américain**

Le port de Nueva Palmira ressemble à tous les ports du bas Paraná. Il est spécialisé, dominé par les fonctions de transbordement et d'expédition des grains, accroché à la rive par des bandes roulantes, et son emprise sur l'environnement urbain se limite généralement aux files de camions durant la saison d'exportation.

Il s'agit d'un port mi-public, mi-privé. Nueva Palmira témoigne des multiples cas de figure possibles suite aux réformes effectuées dans les pays du bassin de la Plata. À l'heure actuelle, l'ANP est toujours propriétaire de son quai, dont l'exploitation a cependant été confiée à une société privée. En revanche, la société Navios Corporation possède ses propres installations et doit être considérée comme un terminal totalement privé.

Les silos et la bande roulante sur le quai de l'ANP ont récemment été cédés au consortium Terminales Graneleras Uruguayas SA dans lequel plusieurs moulins locaux associés à l'agent maritime Schandy sont impliqués. L'ANP ne compte plus ici que treize employés contre une cinquantaine, il y a dix ans. Néanmoins, on peut considérer, sans toutefois disposer de chiffres précis, que l'augmentation globale de l'activité liée à l'implantation de Frigofrut et de TGU SA, mais aussi aux travaux engagés pour le dragage du chenal Martín García, a compensé avantageusement ces pertes d'emplois publics.

## **2. Une porte ouverte à de multiples appétits**

Comme dans la plupart des ports uruguayens, actifs ou non, de nombreux projets de développement ont été formulés sur Nueva Palmira ces dernières années. La perspective d'importants trafics de bois a en effet provoqué l'urgence d'une planification portuaire qui, jusque-là, s'était focalisée sur Montevideo et avait cantonné les ports de l'intérieur sur la desserte d'un petit arrière-pays agricole.

Les trafics des organismes portuaires du Río Uruguay reposent sur trois marchandises : agrumes, céréales et grumes d'eucalyptus. L'étroitesse du marché uruguayen en terme de tonnages, n'en suscite pas moins quelques appétits. Au débouché du bassin de la Plata et particulièrement ouvert aux investissements étrangers, le pays jouit d'une situation favorable et ses ports sont souvent sous-utilisés, parfois même abandonnés.

Comme partout ailleurs, ces appétits présentent leur lot de contradictions et d'incertitudes. Certaines initiatives sont le fruit de stratégies globalisantes et mûrement réfléchies, d'autres suscitent des interrogations quant à la politique menée en termes de planification portuaire.

La première préoccupation des transporteurs maritimes reste la maîtrise du temps, celui passé en mer, celui passé sur les quais. L'efficacité des installations liées aux conditions d'opérations des marchandises et des navires constitue donc un objectif prioritaire. Deux variables essentielles caractérisent le secteur d'activité : planification portuaire et stratégies armatoriales. Dans le cas de Nueva Palmira, la première apparaît douteuse, la seconde beaucoup plus pragmatique.

### **A. Les risques de la polyfonction**

Afin de déterminer les conditions du développement du port, un diagnostic complet de la qualité des opérations portuaires est établi. Celui-ci repose sur des taux d'occupation de quai, des taux de productivité d'appareillage de manutention, la qualité des

connexions terrestres, la taille des aires d'opération. Tous ces indicateurs permettent en effet l'analyse de la plus ou moins grande fluidité de circulation des hommes, des engins et des marchandises dans la zone portuaire.

Dans la plupart des ports mondiaux, la spécialisation des quais est à l'ordre du jour, pour gagner en efficacité. C'est le cas à Montevideo par exemple. La planification consiste dès lors à établir des zones d'activités parfaitement délimitées en fonction du mode de conditionnement des marchandises.

En 1998, l'ANP commande une étude complète des ports de Fray Bentos et de Nueva Palmira. Les analyses livrent des propositions similaires pour les deux organismes : il faut agrandir pour pouvoir élargir la gamme des trafics potentiels. Cette polyfonction programmée est largement discutable car elle comporte un certain nombre de risques : celui d'abord d'une concurrence portuaire sur un marché intérieur étroit ; celui ensuite d'une variété de marchandises ne faisant pas forcément bon ménage sur un même quai.

#### **a. Diagnostiquer pour planifier**

Parmi tous les indicateurs possibles, l'un des plus significatifs et d'ailleurs le plus utilisé par Planave et COTEC, est le taux d'occupation des quais, qui dépend en effet de l'efficacité et donc de la productivité de l'ensemble de la chaîne de transport.

Les navires reefers fréquentent le môle de l'ANP de mai à octobre durant la saison d'exportation des agrumes. Les opérations de manutention des palettes de fruits sont assez rapides, et le temps d'occupation moyen d'un poste à quai par bateau est de 1,95 jours en 1995. Sur les six mois que compte la saison, les taux d'occupation<sup>8</sup> du môle sont de 43,5 %, et de 21,9 % sur l'année.

Les vraquiers chargent des volumes beaucoup plus importants et le séjour à quai des navires s'en trouve logiquement allongé : 3,12 jours en moyenne en 1995 pour un taux d'occupation des môles de 13,7 % sur l'année - 23,4 % sur la saison - sachant que ces exportations s'opèrent en deux temps, de février à juin d'abord, de novembre à fin décembre ensuite.

A la veille d'un investissement important, tout organisme portuaire effectue un diagnostic de ces installations en basant l'argumentation autour de l'éventuelle saturation des installations dans des termes plus ou moins longs. "Le grand avantage économique de l'investissement portuaire est la possibilité qu'il apporte de réduire la durée de rotation des navires. C'est donc ce facteur qui détermine le choix de l'optimum économique" (CNUCED, 1978, p. 30).

Les délais d'attente dans un port conditionnent donc en partie la rentabilité de la chaîne de transport. Les trafics ne sont pas réguliers. Sur une année, il faut compter des imprévus, des opérations occasionnelles, des fluctuations de productions d'ordre conjoncturel ou structurel, qui, dans le cas d'un port proche du maximum de ces capacités, peuvent désorganiser pour longtemps le rythme de fonctionnement provoquant

l'allongement des files d'attente. Et ceci implique, de fait, des surcoûts, dont les armateurs tentent évidemment de s'éloigner.

## **b. Planifier pour rester compétitif**

Aussi, les ports essaient, par le biais d'une planification, de prévoir une certaine souplesse dans l'utilisation des terminaux. La fréquentation des quais peut être perturbée par des trafics imprévus. Il faut préciser que l'accroissement des volumes, enregistré par le port en 1997, a été provoqué par trois événements d'ordre conjoncturel : l'arrivée au port d'un trafic occasionnel d'abord, le transit de 10 000 t. d'agrumes argentins ; la diversification des activités de Frigofrut ensuite, des tentatives d'exportation de noix et de pommes ; l'émergence d'un petit trafic d'engrais en sacs enfin. Ces remarques témoignent d'un relatif dynamisme de l'activité locale, le tout dans le contexte particulier d'une coopération entre acteurs privés et publics, mais également dans celui de la nécessaire flexibilité dans l'utilisation des môles pour permettre au port de se placer de manière compétitive sur les trafics occasionnels.

L'autorité portuaire de Nantes-St Nazaire considère par exemple, qu'avec des taux d'occupation au-delà de 40 %, trois des quatre postes de son terminal agro-alimentaire et multi-vracs, seront saturés en 2005, et ce en dépit de la poursuite de son programme de spécialisation des postes. En ce qui concerne le terminal à conteneurs et marchandises diverses, les taux d'occupation des quais devront être limités à 30-35 % pour deux postes, à 40 % pour trois postes. En bref, plus les installations sont réduites plus les marges de manœuvre, en matière de fréquentation des quais, doivent être larges.

Grâce à des statistiques plus récentes obtenues auprès de la Direction du port de Nueva Palmira, nous avons pu prolonger cette étude de saturation des quais de l'ANP sur les années 1996, 1997 et 1998, lorsque le port connaissait une croissance sensible de ses trafics. Nous ne disposons pas sur cette période du temps moyen à quai passé par navire. Cependant, étant donné qu'aucun investissement en matière d'équipement de manutention n'a été effectué durant les trois dernières années nous considérons de manière hypothétique que celui-ci n'a pas changé.

Il n'existe pas de relation directe entre trafic et taux d'occupation des quais, même si les deux indicateurs sont bien évidemment liés. Ce qui détermine d'abord la saturation d'un poste reste avant tout sa fréquentation et donc le nombre de navires qui l'utilise sur une période donnée. Les pourcentages élevés que nous obtenons, laissent apparaître, selon les critères de l'organisme portuaire nantais, une nette saturation du poste uruguayen. Nous ne pouvons cependant l'affirmer car les données dont nous disposons ne nous en donnent pas la possibilité. Le port de Nueva Palmira est extrêmement dépendant des récoltes, qu'elles soient de fruits ou de grains, et donc des saisons d'exportation. Le diagnostic doit par conséquent être mensuel. Des moyennes annuelles ne donnent qu'une fausse idée de sa fréquentation réelle et des files d'attente éventuelles.

### c. Le paradoxe d'une polyfonctionnalité programmée

Plusieurs remarques peuvent être émises quant à la planification portuaire proposée pour Nueva Palmira, à la suite des calculs sur les taux d'occupation du môle de l'ANP et de l'exposé des perspectives des trafics pour les vingt prochaines années, Planave SA et COTEC formulent trois alternatives de développement. La première concerne l'agrandissement de la partie sud du môle de l'ANP, la deuxième, la construction d'un nouveau môle sur fonds privés à l'usage exclusif de Frigofrut, la troisième une combinaison des deux précédentes. Des trois propositions, les deux dernières ont les préférences des consultants. L'élimination de la première n'est pas expliquée dans l'étude, tandis que la priorité accordée à la deuxième option repose essentiellement sur le principe de l'économie de l'argent public.

Alors que la CNUCED recommande aux planificateurs la plus grande prudence vis-à-vis des indicateurs de saturation des installations portuaires<sup>9</sup>, ne peut-on pas douter du bien-fondé d'une option qui repose exclusivement sur ce calcul et qui ne tient pas compte de l'ensemble des outils conceptuels capables de révéler l'image la plus proche possible du potentiel réel du terminal ?

Il n'y a pas d'étude précise d'arrière-pays dans le "Plan Maestro de Desarrollo de los puertos de Nueva Palmira y de Fray Bentos". En Uruguay, la difficulté d'obtenir des séries de données complètes explique en partie cette lacune. Néanmoins, l'approche régionale, pourtant essentielle dans un contexte de compétition portuaire, reste très succincte et non cartographiée, alors que les distances-coûts jouent ici un rôle primordial.

Lorsque les zones de chalandise potentielles sont évoquées, elles ne franchissent pas, aux yeux des consultants, le cadre dicté par le territoire national, même si l'Uruguay s'inscrit dans un programme d'intégration régionale. Or la région du bas Río Uruguay offre, nous l'avons vu, le même profil agricole (cf. figure n° 40). On peut raisonnablement envisager que Nueva Palmira possède un horizon commercial dans la province argentine voisine, a fortiori lorsque 92 km au nord, un pont relie les deux rives et que les ports concurrents sont partiellement paralysés par des accès déficients.

Par ailleurs, le plan de développement insiste peu sur l'idée d'une qualité de service proposé. Or nous touchons là deux thèmes importants de la géographie portuaire uruguayenne : celui de la spécialisation des terminaux et celui de la décentralisation.

En effet, l'absence d'approche sectorielle constitue à nos yeux, le manque le plus important :

"En déterminant la capacité nécessaire pour pourvoir aux besoins prévus, on aurait tort de considérer le port comme un tout indissoluble, même si le volume total du trafic est modeste. Il faut examiner séparément chaque catégorie de trafic et établir pour chacune des prévisions distinctes en ce qui concerne le tonnage annuel, la taille des navires, la productivité et le niveau de services admissibles. Chaque catégorie ou groupe de catégories de trafic doit être assigné à des groupes de postes à quai, dont on calculera ensuite ce que doit être la capacité individuelle d'accueil (...). Grouper des cargaisons ou des navires aux caractéristiques très différentes en une seule analyse du trafic risque de donner lieu à de graves erreurs" (CNUCED, 1978, p. 31).



En dépit de leur proposition d'un terminal dédié dont Frigofrut assumerait la construction, les consultants n'excluent pas la possibilité, pour Nueva Palmira, d'assurer la manipulation de marchandises aussi diverses que des grumes, des céréales, des voitures, des minerais, des conteneurs, du riz, et ce même si l'ANP reconnaît que ces trafics constituent "la vocation naturelle du port de Montevideo"<sup>10</sup>.

Dans une logique de construction de nouveaux rôles, qui ne semble toutefois pas à l'ordre du jour, cette idée est parfaitement recevable, même si l'intérêt en paraît mineur dans la mesure où le port de la capitale assume traditionnellement ces trafics. En revanche, la proposition paraît contradictoire s'il s'agit d'économiser l'argent public d'un Etat dont la politique budgétaire est des plus surveillée.

Dans l'hypothèse d'une non-réalisation des agrandissements prévus, maintenir une stratégie basée sur la polyfonctionnalité des installations de l'ANP nous semble compromettre les principaux atouts de Nueva Palmira. Les risques d'une perte d'efficacité, liée à la manutention de marchandises aux modes de conditionnement différents, sont réels a fortiori sur un quai étroit et ne disposant pas d'une grande réserve d'espace terrestre. Il suffit de constater les options prises à Montevideo pour s'en rendre compte.

Si les installations de Navios Corporation peuvent être considérées comme compétitives et performantes, c'est bien grâce à la qualité du service proposé et à l'efficacité d'un terminal dont la finalité reste la compression des temps d'opération et d'attente des navires.

Ici se trouve la raison d'être de tout organisme portuaire moderne. Un opérateur comme Navios Corporation fixe ses propres tarifs, les négocie au coup par coup, décide des investissements nécessaires, dispose d'une direction commerciale et, bien évidemment, d'une clientèle avec laquelle une relation de confiance peut s'établir à terme. Nous sommes là dans le contexte marchand du jeu de l'offre et de la demande.

À quelque 300 km d'une capitale fortement centralisatrice, le directeur du rôle de l'ANP ne possède pas cette capacité de négociation, pourtant fondamentale dans le cadre spécifique du marché des vrac et de celui tout aussi spécifique d'un port situé à la terminaison d'un chapelet de ports céréaliers et bien placé pour en récupérer les excédents. Les tarifs pratiqués sont fixés à l'avance, depuis Montevideo. La planification dépend de l'ANP, mais, pour être mise en œuvre, celle-ci doit suivre tout le processus démocratique de contrôle et d'acceptation d'un investissement public. La réponse des organismes portuaires aux constantes mutations du négoce, est donc particulièrement ralentie lorsqu'elle est gérée par un Etat dont l'activité maritime et portuaire ne semble pas constituer la priorité absolue.

Avec l'arrivée du groupe Lauritzen sur le Río Uruguay, ce temps semble toutefois révolu et c'est là l'une des principales limites des processus de concession en cours dans le bassin de la Plata, celle d'une géographie financière dont les Etats n'ont pas le contrôle. Le rôle, sur lequel les agrumes produisent l'essentiel des activités en termes de rota-

tions de navires<sup>11</sup>, appartient à l'ANP. Mais son opérateur principal à terme sera vraisemblablement le groupe danois qui, avec la prise de contrôle du port de Paysandú contrôle désormais la presque totalité de la filière de l'agrumiculture en Uruguay. Si les législateurs se sont toujours méfiés de la création de terminaux dédiés, les constantes mutations du monde de la grande entreprise peuvent conduire à la formation de monopole par le simple jeu des filiales et des prises de participation. Ainsi, le cas de Nueva Palmira démontre l'un des aspects de la globalisation dans le monde des transports : les stratégies d'acteurs privés peuvent prendre progressivement le pas sur les politiques publiques.

Si la priorité des planificateurs portuaires uruguayens semble porter sur la question de l'évacuation des grumes d'eucalyptus, la stratégie d'un armateur comme Lauritzen, récemment implanté dans la région, ne va pas forcément dans le même sens.

## **B. Les stratégies actuellement mises en œuvre**

Bénéficiant de situations souvent favorables, les ports uruguayens s'inscrivent peu à peu, à la faveur d'une politique d'ouverture économique, dans les stratégies d'implantation des plus grands groupes mondiaux. Nueva Palmira, et par extension, le Río Uruguay, offre un exemple remarquable.

### **a. Une filière et des filiales : les agrumes**

Nous avons écrit ce passage fin 1999 sous le titre suivant : "Des perspectives contradictoires". à l'époque, le groupe danois Lauritzen venait de s'implanter à Paysandú et nous ne comprenions pas un tel choix dans la mesure où Frigofrut avait fait preuve jusque-là d'un remarquable développement à Nueva Palmira. Les deux sociétés travaillant dans le même secteur d'activité, une concurrence allait s'instaurer sur des bases qui nous laissaient dubitatif. Paysandú est un petit port dont les accès ne permettant pas l'arrivée des navires océaniques, et Lauritzen était dès lors dans l'obligation de compléter ses navires à Fray Bentos ou Nueva Palmira. Frigofrut, filiale du puissant groupe Cool Carriers, constituait dans notre logique une société anciennement implantée, spécialisée dans les agrumes et dont l'unique perspective semblait être les grumes que l'on s'appropriait à diriger sur Nueva Palmira.

Il y avait là des contradictions auxquelles nous n'avions pas d'explication. Lorsqu'en janvier 2001, le groupe Lauritzen fait l'acquisition de son concurrent norvégien Cool Carrier, dans le cadre aujourd'hui banal des méga-alliances maritimes, tout nous est apparu plus clair. Nous livrons donc notre hypothèse sur la chronologie des événements qui illustre l'idée actuellement très répandue que ce sont d'abord les armateurs qui font les ports.

En 1999, selon les autorités portuaires, les objectifs de Frigofrut portent sur l'établissement à Nueva Palmira d'un terminal polyfonctionnel, capable de manipuler non seulement des agrumes mais également des grains, des produits forestiers et des marchandises générales. Le projet d'extension du groupe sur Nueva Palmira, approuvé par les autori-

tés nationales, comprend la construction d'un môle de 150 m et devait être réalisé avant fin 2000.

Cette stratégie, basée sur la construction d'un terminal polyfonctionnel à Nueva Palmira, paraît pour le moins surprenante. Il faut élargir notre angle de vue et observer ce qui se passe à Paysandú pour s'en rendre compte.

En octobre 1998, un appel d'offres est lancé pour la réactivation du port, dont on se demande quelles pourraient être les fonctions. Le 30 juillet 1999, il est adjugé à l'entreprise *Compañía Levítan*, filiale du groupe maritime *Lauritzen* et impliquée dans la production d'agrumes en Uruguay. Le projet validé par la Commission d'Adjudication en octobre 2000 porte sur un investissement global de neuf millions de dollars : amplification du linéaire de quais, creusement à 21 pieds du chenal Casablanca d'accès au port.

La compagnie danoise est l'une des spécialistes mondiales du transport réfrigéré, et déjà solidement implantée en Argentine. Son arrivée à Paysandú, petit port particulièrement contraint par de faibles capacités d'accès mais qui présente l'avantage d'être situé à proximité des principales zones d'agrumiculture, relève d'une stratégie qui ne procède pas d'un quelconque opportunisme mais d'une politique d'expansion à long terme.

Dans un premier temps, une telle perspective conduit à penser que l'arrivée de *Lauritzen* au nord de Nueva Palmira peut court-circuiter en amont les activités de *Frigofrut*, principal transitaire d'agrumes du pays. Même si les accès limités de Paysandú ne permettent pas d'en faire le port unique d'évacuation, une partie des trafics, autrefois acheminée par camions jusqu'aux installations frigorifiques de Nueva Palmira, empruntera désormais la voie fluviale pour venir compléter les chargements dans le port méridional. On ne comprend pas pourquoi *Frigofrut* a laissé échapper une telle opportunité.

Dans ce cas de figure, elle est en effet privée d'une partie de son activité de stockage. Fort logiquement, elle entend se diversifier afin de maintenir et développer ses activités. La perspective des trafics de bois et de quelques autres fruits justifie alors l'idée d'un terminal polyfonctionnel, dont le Plan Maestro du port a démontré le bien-fondé.

Un problème demeure : celui des accès terrestres. On ne peut accéder au port que par la route. La ville encercle la zone portuaire et il n'existe pas actuellement de voie permettant de contourner le centre urbain afin d'atteindre les installations de l'ANP. Il s'agit là d'un sérieux problème étant donné la nature des trafics que l'on projette de développer sur le quai. Sa faible largeur pose également le problème des manœuvres des camions lors des opérations de chargement des navires (cf. planche 23).

L'alliance entre *Lauritzen* et *Cool Carriers* élimine ce problème, qui dès le départ de la réactivation du port de Nueva Palmira n'en était vraisemblablement pas un. En effet, cette alliance révèle une logique qui résulte soit de la coïncidence, soit d'une stratégie à long terme. On peut raisonnablement imaginer qu'une telle acquisition ne se décide pas du

jour au lendemain. Dès 1999, le groupe Lauritzen, en décidant de s'implanter à Paysandú, avait certainement déjà en tête le projet d'achat de son concurrent norvégien.

Cette alliance nous conduit à tirer deux conclusions sur le rôle de l'ANP à Nueva Palmira. L'arrivée de Lauritzen à Paysandú va probablement contribuer au renforcement des fonctions de transbordement du port. Acheminés par voies fluviales, les trafics d'agrumes s'affranchissent ainsi du transit difficile des camions à Nueva Palmira. De plus, un tel circuit permet d'optimiser les dispositions actuelles du port tout en minimisant les investissements nécessaires à son bon fonctionnement, en particulier ceux liés aux surfaces de stockage et aux accès terrestres<sup>12</sup>. Il y a fort à parier ensuite que le port ne trafiquera pas les grumes d'eucalyptus sans la construction d'un terminal spécifique. Les absences conjuguées du train, d'aires de stockages suffisantes et du matériel adapté à la manipulation des paquets, laissent à penser que l'armateur danois ne prendra pas le risque d'une telle diversification pour un terminal dont la spécialisation constitue aujourd'hui le premier atout.

## **b. Des projets et de leur faisabilité**

Un autre projet de développement portuaire a été formulé par l'entreprise intégrée par des capitaux paraguayens, Beltacor Trading SA. Il s'agirait d'un terminal à grains situé au sud des installations de Navios Corporation et supposé manipuler les volumes en provenance du Paraguay via l'Hidrovia. Là aussi, le projet, formulé en 1997, a été approuvé par le gouvernement uruguayen, mais dispose d'une date limite de réalisation, l'an 2000<sup>13</sup>.

Selon nos informations, recueillies auprès du gérant du port et d'autres spécialistes, il y a peu de chances pour que ce projet aboutisse. Plusieurs indices nous permettent de confirmer ces réserves.

L'origine douteuse des capitaux annoncés inspire d'abord la prudence. Par ailleurs, lors d'une conférence de presse donnée en juin 2000, le président de l'ANP, Gonzales Lapeyre, annonçait que d'autres investisseurs, japonais cette fois, étaient également intéressés par la construction d'un nouveau terminal céréalier à Nueva Palmira.

Par ailleurs, la présence de la Shell dans la région, via la société Forest Oriental, laisse planer sur le port le parfum d'un tout autre dessein. Quelques jours avant notre visite du port, des représentants de l'entreprise forestière réalisaient le même tour d'horizon que nous étions venus chercher. L'idée est simple : faire venir les grumes de Fray Bentos par voie fluviale et compléter le chargement à Nueva Palmira. Cette option offre l'avantage d'éviter l'escale à Montevideo. Pour ce faire, Forest Oriental nécessite deux choses : un terrain de 4 ha pour le stockage, qui selon nos sources aurait déjà été acheté, à 2 km du port à la sortie de la ville, et d'un terminal, qui pourrait très bien être celui projeté par Beltacor Trading SA.

Un dernier point conforte notre position sur le peu de chances de voir l'établissement d'un nouveau terminal céréalier à Nueva Palmira. Il concerne la trame des relations sociales que tout établissement à vocation commerciale est obligé de tisser au fil des

années avec son environnement socio-économique, voire politique, pour s'assurer une certaine pérennité (voir chapitre 2). Le jeu des acteurs maritimes et portuaires n'échappe pas à cette règle. Ces relations de confiance sont même un paramètre fondamental de cette activité.

Or l'installation des investisseurs paraguayens pourrait bien bloquer sérieusement les perspectives de Navios Corporation, qui, au début de 1999, annonçait de nouveaux investissements. On peut imaginer que le gouvernement réfléchira à deux fois avant d'hypothéquer le devenir de l'un des plus anciens opérateurs privés du pays et qui, ces dernières années, a particulièrement œuvré pour faire de Nueva Palmira une pièce importante du dispositif portuaire du bas Paraná.

Le développement de la filière bois à Nueva Palmira paraît pour l'instant tout à fait hypothétique. Situé à proximité des principales zones de production, Fray Bentos est sans doute le futur grand port à bois du pays. Cette réactivation longtemps annoncée se heurte cependant à des réticences locales. Cette résistance démontre que le devenir du port et de son environnement urbain ne peut être décidé dans la seule capitale.

## **II. FRAY BENTOS, UNE RÉACTIVATION ANNONCÉE**

Fray Bentos est le plus petit port commercial actuellement en activité en Uruguay. Situé à une centaine de kilomètres au nord de Nueva Palmira, il trafique modestement trois types de produits issus de son arrière-pays proche : agrumes, eucalyptus et céréales. Comme Nueva Palmira, c'est un port d'évacuation (cf. figure 52). Au contraire de son voisin méridional, Fray Bentos est un port proche de sa ville et réciproquement. Des stratégies de développement mises en œuvre sur les quais, dépend l'accroissement des activités récréatives qui, comme les expéditions d'agrumes, fournissent au site une animation de saison. Cette confrontation entre deux options contradictoires pose l'urgence d'une réflexion sur le territoire aux échelles tant locale que nationale.

### **1. Un petit port**

La présence de l'usine frigorifique Anglo (cf. planche 39) a longtemps fait de la ville l'un des endroits les plus modernes du pays. La fermeture de ce dernier à la fin des années soixante-dix, après une lente agonie, semble avoir plongé Fray Bentos dans un état de somnolence. L'activité maritime se résume désormais aux seules installations de l'ANP, où des petits trafics d'agrumes et de céréales maintiennent en éveil un port qui n'attend plus que l'eucalyptus pour se relancer.

#### **A. Le temps s'est arrêté à Fray Bentos**

Fray Bentos possède le charme des villes de l'intérieur uruguayen. Son calme, les restes

architecturaux d'un faste révolu, de récents aménagements urbains font de la capitale départementale du Río Negro, un site remarquable, au bord du fleuve Uruguay. Ici, la ville n'étouffe pas le port, mais une relation étroite semble les unir. Le port de plaisance, dominé par l'un des parcs de la ville et les terrasses d'un restaurant, se mêle aux quelques trafics de navires au long cours. Au contraire de Nueva Palmira, Fray Bentos possède une promenade côtière récemment réaménagée et particulièrement fréquentée en été.

#### **a. L'Anglo, un site historique**

L'activité portuaire de Fray Bentos commence avec l'exploitation du bétail dans la région du Río Negro. Un premier site est fondé en 1859 au lieu-dit de La Ensenada, mais c'est le quai privé des manufactures de salaison Liebig, quelques kilomètres au sud de la ville, qui dynamise l'activité commerciale sur cette partie des rives du Río Uruguay. Installée dès 1860, la fabrique exploite dès 1864, le procédé de production de farines animales inventé par le chimiste allemand Von Liebig sous le nom de Liebig Extract of Meat Company (LEMCO (planche 38)

En 1924, des capitaux anglais reprennent les installations et donnent naissance au Frigorífico Anglo. La Seconde Guerre mondiale et la guerre de Corée favorisent l'expansion de l'activité. Le "frigorifique" est une usine totalement intégrée. Tout y est fabriqué sur place, des toiles nécessaires à l'emballage de la viande, aux boîtes de conserve dans lesquelles celle-ci est exportée. C'est ici que la première ampoule électrique s'allume en Uruguay. La vache est entièrement exploitée, la viande pour le fameux corned beef, la peau pour les cuirs, les cils pour les brosses à dents, les os pour la farine. Jusqu'à 2 000 ouvriers sont employés dans cette usine. Le personnel administratif, britannique pour l'essentiel, loge sur place dans ce que l'on appelle le barrio anglo.

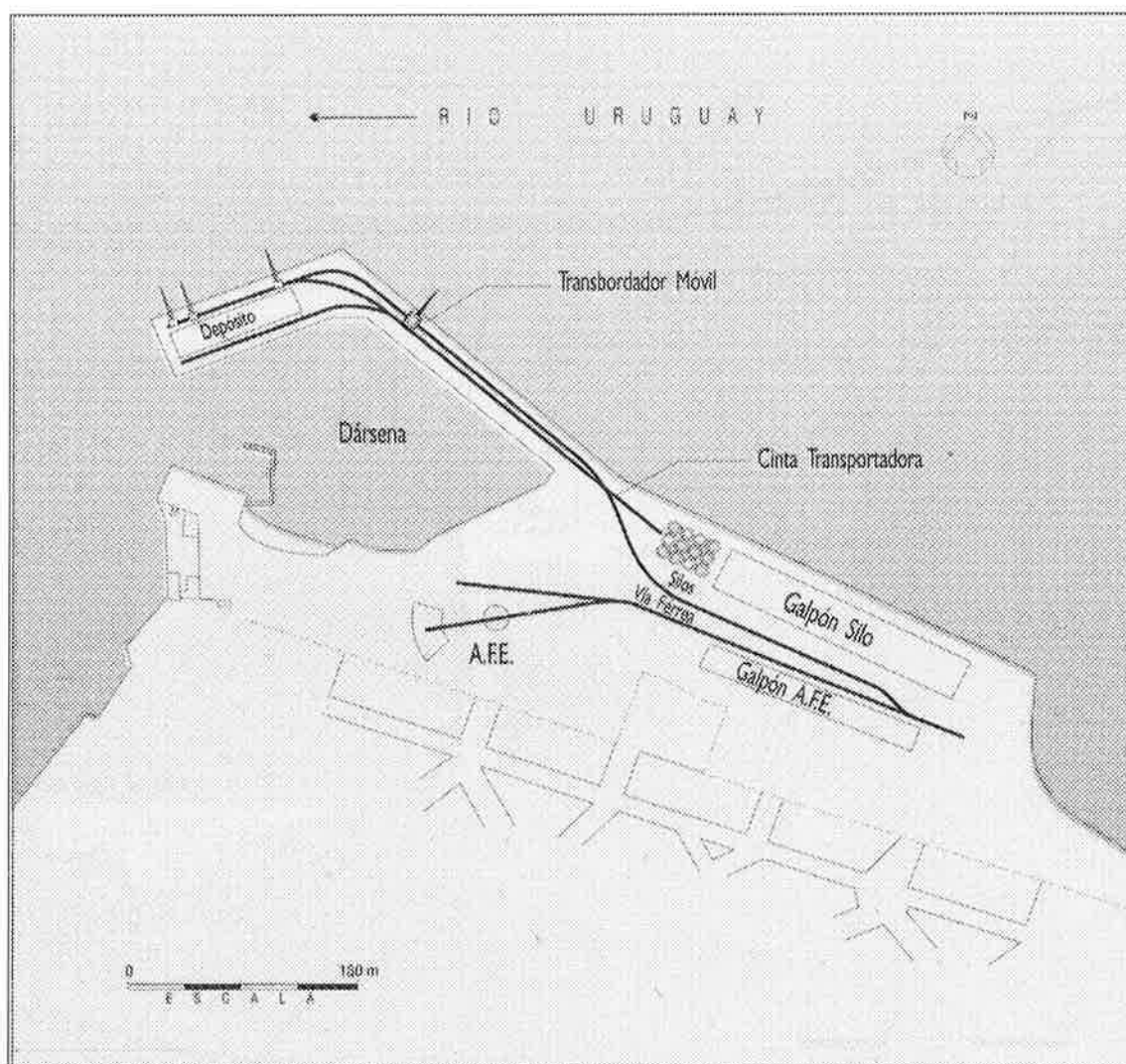
#### **b. Un port d'Etat**

Sous l'impulsion de la production céréalière dans la région, l'actuel port d'Etat de Fray Bentos est construit, entre 1928 et 1931. Les premières installations concernant la manipulation des vracs, silos et bande roulante, sont établies entre 1960 et 1975. Elles sont opérées par le Plan Nacional de Silos mis en place par le MGAP, jusqu'à leur récente concession au TGU SA, également présent à Nueva Palmira.

L'accès fluvial au port de Fray Bentos est limité par l'existence de passes de faibles profondeurs sur le Río Uruguay. Depuis Paysandú, la passe d'Almirón Chico n'autorise pas la circulation d'embarcations dont le tirant d'eau dépasse les 2,45 m. Le tronçon Fray Bentos/Nueva Palmira offre davantage de possibilités. La profondeur des passes Barrizal et Punta Amarilla (5,80 m) est le seul facteur contraignant de ce circuit. Il faut souligner que le fleuve possède ici de grandes largeurs permettant les manœuvres de navires de plus de 250 m de long.

Le port de Fray Bentos possède deux môles, l'un maritime dit "transatlantique", l'autre fluvial dit "de cabotage". Le premier long de 125 m et large de 34 m se situe à l'extrémité du second, long de 225 m et large de 22 m, sur lequel se trouve la bande roulan-

Figure n° 51 : Plan du port de Fray Bentos.



te dédiée à la manipulation des céréales (cf. planche 37). Celle-ci décharge à 350 t. h dans des navires, à 90 t. h dans des barges fluviales. Les silos du PNS disposent d'une capacité totale de stockage de 20 000 t. Le trafic fluvial, c'est-à-dire de barges ou de péniches, a été nul ces dernières années, aussi, la vieille grue affectée à ce type de manipulation a été récemment démontée.

Le dernier relevé bathymétrique effectué à Fray Bentos par la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) signalait des profondeurs comprises entre 6,6 m et 7,7 m sur le môle maritime, entre 5,5 m et 7 m sur le môle de cabotage. On prétend en revanche que l'ancien quai du Frigorífico Anglo présente des profondeurs comprises entre 9 et 21 m selon les endroits.

On accède par les routes n° 24 et n° 3 selon que l'on vienne de Paysandú ou de Mercedes. A une dizaine de kilomètres au nord de la ville, le pont international General San Martín unit les rives argentine et uruguayenne. Une route périphérique permet le contournement de la ville et l'accès direct au port. Juxtaposée à ce dernier, une station ferroviaire relie Fray Bentos au réseau national. C'est là l'un des premiers atouts de Fray Bentos.

### **c. Un port proche de sa ville**

Le port ne possède pas ici de grandes surfaces de stockage, que ce soit sous forme de hangars ou de plages à l'air libre. Sur les 45 ha occupés par l'espace portuaire, seuls 2 ha concernent des surfaces terrestres. Ces chiffres ont été modifiés en 1995 par des remblaiements effectués à l'extrémité nord de l'enceinte portuaire. Deux hectares et demi de zones humides ont été comblés au profit d'une plage à grumes d'eucalyptus exploitée par la firme TILE SA, sous un régime de concession renouvelable tous les 6 mois.

Enfin, nous terminerons ce descriptif des installations en signalant la présence du Club Remeros de Fray Bentos et de son môle de 70 m situé à l'intérieur de la darse fluviale. Contrairement à Nueva Palmira, le port de plaisance de Fray Bentos cohabite avec les installations purement commerciales. Ce fait, qui peut paraître anodin à première vue, mérite cependant que l'on s'y attarde, car il pose la question de la juxtaposition d'activités industrielle et touristique sur un même site littoral dans un pays dont l'une des ambitions est le développement des activités récréatives. Ce problème se pose également à La Paloma et à Montevideo, dans une moindre mesure à Nueva Palmira.

En aucun cas, le port de Fray Bentos constitue une rupture dans le paysage urbain. Il y est parfaitement intégré. Il est le rendez-vous de nombreux pêcheurs en fin de semaine et constitue lorsque aucun navire n'y opère, un lieu de promenade particulièrement prisé. Au bout du quai, un panorama du front d'eau de la ville attire de nombreux passants. Par temps clair, on peut apercevoir le pont San Martin. Accosté du côté intérieur de la darse, un vieux navire désaffecté a même été mis à la disposition d'une association de jeunes par les autorités du port. Il n'est pas rare d'observer durant la période estivale des "gosses" se servir des quais comme plongeur, et s'offrir un site de baignade à cinq minutes du centre ville.

## **B. Une activité modeste**

### **a. Faibles trafics et sous-utilisation des installations**

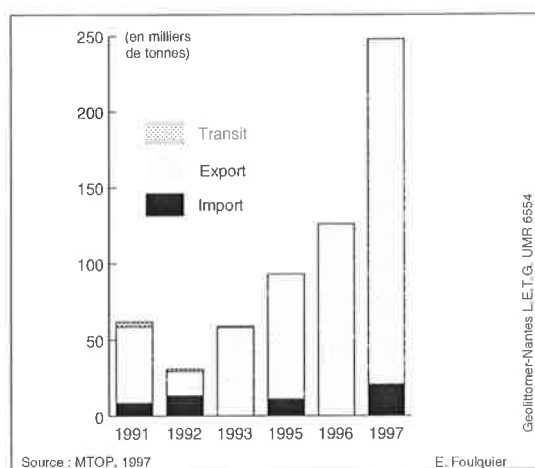
Les flux ont été multipliés par deux entre 1993 et 1996, passant d'environ 50 000 t. à plus de 120 000 t. par an.

Les opérations concernant les grains s'effectuent exclusivement sur le môle dit "de cabotage" du fait de la présence de la bande roulante sur ce quai. Alors que les agrumes se chargent indifféremment sur l'un ou l'autre des môles, les tirants d'eau nécessaires aux navires à bois cantonnent les chargements de grumes sur le môle dit "transatlantique".

Selon l'étude réalisée par Planave et COTEC, les navires attendent au port de Fray Bentos plus par manque de charge que du fait des taux d'occupation élevés des quais. On compte en moyenne trois reefers par mois entre juin et octobre pour un temps d'occupation de trois jours en moyenne, ce qui représente des taux de l'ordre de 26 % sur la saison.



Figure n° 52 : Les trafics du port de Fray Bentos



En 1995, quatre vraquiers sont passés à Fray Bentos entre août et novembre, pour un taux d'occupation de 2,2 % sur l'année : 191 heures au total ! En revanche la manipulation des grumes nécessite un temps moyen par navire un peu plus important. Quatre navires sont également venus charger du bois en 1995, pour une durée totale d'occupation des quais de 352 heures, soit un taux de 4 % sur l'année.

Au regard des chiffres, modestie des trafics et sous-utilisation des quais caractérisent le port de Fray Bentos. Une estimation sur la capacité totale du port conduit les consultants à conclure que la capacité des infrastructures actuelles pourrait permettre la manipulation de 1,7 MT à l'année<sup>14</sup>.

#### b. La crise de l'espace portuaire

L'absence d'aires de stockage représente la cause principale des délais d'attente des navires. Il faut coordonner les groupements de marchandises et les chargements du navire. Les agrumes arrivent généralement par camion (cf. planche 37) depuis les zones de productions. Depuis 1996 et les débuts de l'activité de TILE SA, ce problème est en partie résolu pour les grumes, qui arrivent majoritairement par le train et sont stockées sur le nouvel espace prévu à cet effet. Avant la mise en place de ce remblai, le bois était stocké sur le site du frigorifique Anglo, à 7 km au sud de la ville et acheminé par camions jusqu'au navire. La question n'est qu'en partie résolue puisqu'un certain nombre de dépôts de bois existe toujours dans les zones périphériques de la ville.

Le port de Fray Bentos souffre, comme Montevideo et Nueva Palmira, d'un manque d'espace à terre et de l'obsolescence des connexions entre l'interface portuaire et son hinterland. Même si le port dispose des avantages du fer, celui-ci se trouve incapable d'atteindre des rendements suffisants pour être rentable dans le cadre d'un trafic de faible valeur comme les grumes, par faute d'investissements pour l'entretien des infrastructures existantes. Selon les dires du responsable du Service de la Planification de l'ANP, que nous avons rencontré en mai 1998, la seule amélioration du réseau prévue dans l'immédiat concerne deux voies de chemin de fer unissant le nord du pays et le

port de Montevideo. Le projet s'appuie sur un prêt de la BID. Or, si les problèmes de manque d'espace sont évidents à Fray Bentos, que dire de la situation à Montevideo où d'autres enjeux, notamment urbains, multiplient les pressions sur une zone portuaire déjà fortement sollicitée ?

Le môle "transatlantique" a été sérieusement endommagé par un choc provoqué par le navire norvégien Rosita au début de l'année 1999. Un projet de réparation a été aussitôt formulé par l'ANP, sachant que l'armateur avait laissé un dépôt de deux millions de dollars pour les dommages causés par son navire. La réhabilitation du quai a cependant pris un peu plus de temps que prévu.

En effet, à ces travaux rendus urgents par le début de la saison des agrumes, se greffe un projet d'extension du môle proposé fin 1998 par l'ANP. Selon Emilio Cazalá, spécialiste des questions portuaires au quotidien *El País*, un litige oppose dans un premier temps le gouvernement uruguayen et l'entreprise norvégienne, le premier voulant profiter de l'occasion pour faire payer au second le coût de l'extension en même temps que ceux engendrés par les réparations. L'affaire traîne en longueur et le quai reste inutilisable pour l'instant.

Les travaux ont cependant été engagés en 2001, sans doute sous la pression des acteurs privés du secteur. Rapidement, un conflit est effectivement apparu, entre l'Unión de Exportadores de Uruguay (UEU) d'un côté et le MTOP de l'autre. Selon les organisations de producteurs, l'acheminement des agrumes jusqu'au port de Montevideo constituerait un surcoût de plus de 130 % (*El Observador*, 5/IV/1999).

## **2. Quel projet pour Fray Bentos ?**

Les réponses territoriales au processus de réformes dans lequel se sont engagés les principaux États de la région ces dernières années diffèrent selon les lieux. Ici, comme à Nueva Palmira, les stratégies du monde de l'entreprise semblent l'emporter sur les planifications publiques. Là, comme à Fray Bentos, des mouvements citoyens paraissent vouloir résister aux décisions de la capitale et remettent en cause une organisation centralisée de la planification territoriale. Dans les deux cas cependant, le rôle de l'État central est questionné, et le défaut d'une réflexion globale sur le territoire se fait sentir.

### **A. Deux stratégies antinomiques**

A Fray Bentos deux projections s'affrontent sans que l'on puisse toutefois définir clairement la position de l'autorité locale dans ce débat. La première consiste à vouloir préserver un environnement de qualité dont le potentiel touristique pourrait être mieux valorisé. La seconde, après avoir établi le constat d'une économie sinistrée, vise l'établissement, autour d'un site portuaire sous-utilisé, d'une zone d'emploi à caractère industriel.

### a. Fray Bentos et l'activité touristique

Depuis la fermeture de l'Anglo à la fin des années soixante-dix, tourisme et agrumes représentent les rares sources d'emplois d'une ville qui connaît de fort taux de chômage (cf. figure n° 36). Grâce au pont qui rapproche les touristes argentins de la station balnéaire de las Cañas, la ville connaît en saison un accroissement remarquable de sa population.

Le boulevard côtier structure l'espace. Le remblai se peuple en été de nombreux passants : retraités, pêcheurs ou buveurs de maté. Celui-ci commence ses lacets le long du fleuve au Club Remeros et s'arrête au pied du "barrio anglo" où se trouve la principale discothèque de la ville le "Full Oil", ancienne station essence du frigorifique. Le long de cet axe, s'étend le parc Roosevelt aux arbres centenaires dans lequel se trouve un vaste amphithéâtre où des spectacles sont organisés tout l'été.

Bref, depuis les hauteurs qui surplombent le port et le Club Remeros jusqu'à l'Arroyo Laureles, nous sommes ici au cœur de la vie estivale de la cité. Le casino, au bout de la rue principale, constitue un autre pôle d'attraction dans le centre ville. L'Intendencia Municipal de Río Negro (IMRN) a récemment réhabilité ce parcours : nouveau revêtement routier, trottoirs élargis et dallage neuf, bancs repeints, nouvel éclairage public et entretien régulier des espaces verts.

Cette réhabilitation n'est pas la seule engagée par une municipalité particulièrement entreprenante ces dernières années. À quelques pas du port, un îlot du vieux quartier historique de Fray Bentos, est en train d'être remis en état dans le cadre d'une opération de préservation patrimoniale. Il s'agit ici des plus vieilles bâtisses de la ville et leur rénovation constitue un signe fort de la politique urbaine locale.

Fray Bentos est certainement la ville de l'intérieur où un développement de l'activité portuaire aura donc le plus d'impact. Non seulement la ville est proche de son port, mais la nature industrielle du développement imaginé pour Fray Bentos condamnerait un espace urbain privilégié et de nombreuses fonctions récréatives.

Cette affirmation implique deux questionnements pour le planificateur. Qu'entend-on par "développement de l'activité portuaire" ? Quelle conception a-t-on de l'impact ? Le développement, pris au sens strict du terme, exprime l'idée d'un déroulement. S'il s'agit pour Fray Bentos, d'augmenter ses surfaces d'opération, de diversifier ses activités, d'accroître, en bref, le nombre et les volumes de marchandises manipulées, nous sommes dans le cadre d'impacts strictement spatiaux, qui se résument en terme de nuisances à plus de bruit, plus de circulation, plus d'infrastructures, et une nature littorale probablement affectée. En revanche, une telle perspective laisse augurer d'un bassin d'emploi sensiblement élargi, voire enrichi. On peut éventuellement envisager l'arrivée de nouveaux prestataires de services, qui auront besoin de bâtiments, de personnels, qu'il faudra peut-être former, loger et auxquels la ville devra offrir à son tour des services, etc.

S'il s'agit au contraire d'agréger au site de nouvelles fonctions industrielles, les impacts sont bien différents et dépendent de la nature de l'activité de production mise en

œuvre. La question des impacts repose donc sur les bénéfices que la société tire de ce développement. Il s'agit d'évaluer alors le potentiel économique duquel on devra se priver en cas d'incompatibilité entre l'aménagement prévu et le tissu socio-économique dans lequel celui-ci doit s'insérer. Tourisme et pâte à papier ne peuvent être conjugués à Fray Bentos. Le choix entre les deux réside dans l'étude approfondie des retombées économiques de l'un et de l'autre.

En revanche, la croissance des trafics de grumes peut être considérée comme acquise. Quoiqu'il arrive, il y aura plus de navires à Fray Bentos, quoiqu'il arrive, il y aura plus de mouvements dans les cinq prochaines années que lors des vingt dernières. Cette projection n'est soumise qu'à une seule condition : le maintien, voire la croissance, de la demande mondiale d'eucalyptus via le marché de la pâte à papier.

## **b. Fray Bentos, un port à bois**

Si l'exportation des grumes uruguayennes se dirige actuellement pour l'essentiel vers les usines finlandaises ou espagnoles, l'objectif à court terme de l'industrie du bois en Uruguay reste la vente de produits semi-finis : pulpe, chips ou bois sciés. Avec les grumes, ces quatre produits dérivés de l'activité forestière représentent des charges dont le mode de conditionnement appelle des exigences différentes du point de vue du système de transport à mettre en place. Les troncs d'eucalyptus nécessitent avant tout de la surface<sup>15</sup>, en termes de voies de circulation, d'espaces de stockage et de manutention. Les chips et la pulpe peuvent être associés à des vracs, alors que les bois sciés peuvent être conteneurisés.

Ces critères concernent les formes requises par le seul espace portuaire. Restent les coûts liés aux distances, entre la zone de production et le navire, exprimés généralement en tonne par kilomètre. La valeur de la charge transportée constitue le troisième élément fondamental dans le calcul de rentabilité de l'opération d'exportation. Cette équation façonne l'organisation spatiale de l'activité.

La plus grande partie des plantations d'eucalyptus destinés à la pulpe se trouve dans l'ouest du pays tandis que les ressources en bois de sciage se situent au Nord et au Sud-Est, proches respectivement du port de la capitale, via la liaison ferroviaire projetée entre Rivera et Montevideo, et de l'éventuel port de La Paloma. On peut noter que ces deux organismes ambitionnent l'attraction des trafics de boîtes.

Le coût du transport entre dans une plus ou moins grande proportion du prix FOB (Franco On Board) de la marchandise. La faible valeur commerciale des grumes impose une chaîne de transport des plus efficaces ainsi que d'importants volumes. Dans le contexte d'un réseau terrestre obsolète comme celui de l'Uruguay, le port, et c'est le cas de Fray Bentos, ne doit pas être trop éloigné des plantations. Le coût élevé du transport par camion incite les scieries à s'installer à proximité des zones de boisement. En augmentant la valeur du produit, la part des dépenses de l'acheminement au port, dans la valeur FOB finale, s'en trouve considérablement réduite. De la même manière qu'il n'est pas rentable de transporter des grains par la route, il n'est sans doute pas rai-

sonnable, en Uruguay pour le moins, de penser l'implantation d'une usine de cellulose ou de chips en dehors d'une zone portuaire.

Selon ces paramètres, des cinq ports uruguayens<sup>16</sup> susceptibles de trafiquer des produits forestiers, Fray Bentos est celui qui possède certainement le plus d'arguments en faveur de l'implantation d'une usine de pâte à papier. Le projet de la firme papetière espagnole ENCE d'implanter à Bopicua une telle usine constitue la proposition la plus récurrente. Une autre société a présenté un dossier pour la construction d'une nouvelle zone portuaire au pied du barrio Anglo : Puerto Laureles. Celui-ci a toutefois peu de chances de voir le jour dans la mesure où l'ENCE, très impliquée dans le programme de plantation uruguayen, est propriétaire de la charge.

Au début de l'année 1999, l'annonce de dragages imminents des chenaux de navigation du Río Uruguay par les gouvernements argentins et uruguayens, offre de nouvelles perspectives d'accès au port. Outre la qualité de ses accès, existants et futurs, Fray Bentos bénéficie d'un autre avantage par rapport à autres ports. Le long du fleuve, adjoints au dépôt de TILE SA, une trentaine d'hectares se trouvent libres de toute emprise urbaine.

Reste la question de l'impact d'une croissance de l'activité portuaire sur une ville comme Fray Bentos. Dans leur étude de développement, les consultants brésiliens Planave SA et COTEC abordent évidemment cet aspect. Leur approche se limite toutefois à la seule perspective d'une augmentation des trafics grâce à la construction d'un second môle, au prolongement de celui qui existe et aux nouveaux terrains gagnés sur le fleuve. Les impacts envisagés, dans le cadre d'une multiplication du nombre de navires et de véhicules dans la zone portuaire, se résument donc à une série de conséquences plutôt positives sur l'économie de la ville sans toutefois soulever de graves problèmes du point de vue du milieu naturel et de l'environnement général de la zone portuaire. Il ne s'agit pas en effet de manipuler des marchandises dangereuses à Fray Bentos mais de quelque 3,5 MT de grumes dans une quinzaine d'années, comme l'indique le tableau ci-dessous.

## **B. La nécessité d'une réflexion globale**

### **a. Réfléchir sur le contact urbano-portuaire**

Notre propos n'étant pas d'évaluer précisément l'impact de l'activité portuaire à Fray Bentos, nous nous contenterons des quelques points qui, selon nous, méritent réflexion. Si l'on synthétise, il existe trois perspectives possibles à Fray Bentos. L'absence de réalisation de nouvelles infrastructures en constitue une première, l'implantation d'une usine de pâte à papier une deuxième, enfin une troisième consiste en l'établissement d'un grand port à bois, à la faveur d'une augmentation des profondeurs du fleuve. En considérant que le Río Uruguay sera dragué dans les années à venir, l'Uruguay disposera ici d'un organisme portuaire largement sous-exploité que seule une diversification de la production de l'arrière-pays agricole serait en mesure d'animer. Cette alternative présente l'avantage de ne pas compromettre une éventuelle expan-

sion touristique de la zone, mais repose sur une stratégie volontariste de développement local aujourd'hui remise en cause par les orientations libérales des politiques d'aménagement.

Cette dernière perspective, celle d'un accroissement des seuls trafics de grumes, présente selon nous une série d'impacts, certes non négligeables en termes de paysage et de contamination sonore, mais relativement localisés. En effet, même si l'augmentation du nombre de navires dans le port constitue une multiplication des risques de contamination des eaux en amont de la station de Las Cañas, celle-ci se trouve suffisamment éloignée d'une zone portuaire où ne seront pas manipulées des marchandises dites dangereuses. C'est donc sur le contact ville-port qu'il s'agit d'évaluer les conséquences les plus importantes. Quel devenir dans une telle perspective pour le Club Remeros et le site actuel de plaisance par exemple ?

Quelles que soient les options choisies dans le développement portuaire de Fray Bentos, force est de constater qu'une réflexion globale sur l'aménagement, la mise en valeur et la gestion du territoire urbano-portuaire, doit être engagée. Car si le Frigorífico Anglo constitue, dans le cadre d'une valorisation du patrimoine, une ressource énorme, celle-ci ne se trouve pas en condition d'être exploitée. La modestie des activités enregistrée dans le parc industriel récemment implanté sur le site témoigne de l'insuffisance des moyens municipaux disponibles en matière de développement local. L'offre ne fait visiblement pas la demande. L'isolement d'une telle initiative ne peut conduire qu'à son échec. En revanche, une telle zone d'activité prendrait sans doute un tout autre relief dans un site réhabilité, pourvu d'équipements modernes de communications, parfaitement connecté à un arrière-pays qui reste à conquérir et branché sur un port doté d'accès et d'infrastructures compétitives.

Alors que la station balnéaire de Las Cañas représente le pôle d'attraction majeur, celle-ci se trouve relativement éloignée d'un centre urbain où l'offre en termes d'activités liées aux loisirs reste à développer, voire à repenser. L'unique cinéma de la ville n'en est pas un. Celui-ci appartient à une chaîne de télévision câblée et fonctionne comme une cinémathèque. Le théâtre, construit au début du siècle, peut se trouver sans aucun spectacle pendant de longues périodes de l'année. L'essentiel des bars, cafés, restaurants, et autres glaciers se concentrent entre la Plaza Mayor et le casino, le long de la rue 18 de Julio. Durant la saison estivale, ses trottoirs étroits, limités par l'intense circulation des véhicules, ne permettent pas une promenade fluide des piétons à la recherche d'une table libre pour se désaltérer. Il n'y a pas de marché à Fray Bentos : ni d'artisanat, ni de produits alimentaires. Nous pouvons ainsi multiplier les exemples visant la mise en évidence de la nette sous-exploitation touristique d'une cité aux atouts pourtant considérables.

L'alternative la plus inquiétante dans les perspectives qui s'offrent à la ville reste sans aucun doute l'implantation de nouvelles fonctions industrielles liées à la transformation des grumes d'eucalyptus. Le poids économique d'une usine de cellulose vaut-il celui de l'activité touristique, encore à développer en Uruguay et en particulier à Fray Bentos ? Doit-on compromettre ce potentiel au profit des 500 emplois promis par Transpapel ?

Aux yeux des militants du Movimiento por la Vida, el Trabajo y un Desarrollo Sustentable (MOVITDES), la réponse est incontestablement non. L'association écologiste tente de lutter contre la construction de l'établissement industriel en mobilisant l'attention sur les conséquences en termes de contamination de l'air, de l'eau et du paysage d'une telle usine. à ce titre, le cas de Juan Lacaze où la cohabitation des habitants avec l'Usine Fanapel reste difficile en dépit des garanties annoncées (cf. planche 17), constitue une référence. La présence de l'usine, et de ses effluents, rend pour l'instant très difficile une possible exploitation touristique de cette partie de la côte du Río de la Plata. Le port de plaisance de Juan Lacaze demeure désespérément vide, alors qu'il ne se situe qu'à une très courte distance de celui très prisé par la clientèle argentine de Colonia.

Refuser l'implantation d'une telle industrie et les propositions d'embauche qui l'accompagnent, implique une argumentation économique. Réfléchir sur un espace portuaire, dénué de fonctions industrielles, apparaît alors nécessaire.

## **b. Réfléchir sur l'espace portuaire**

Le bas Río Uruguay forme un contact frontalier en cours de recomposition mais en quête de projets. Les récentes initiatives locales en faveur d'un rapprochement fonctionnel des deux rives vont dans le sens d'une plus grande intégration de cette région. Le bénéfice du fleuve ne peut-il pas être envisagé dans le cadre d'une coopération inter-portuaire, à travers la mise en place d'un réseau de port ? Ailleurs, sur les rives maritimes ou le long de l'Hidrovia Paraná-Paraguay, de telles organisations voient progressivement le jour. Une fois encore, une telle option suppose l'engagement d'une véritable rupture. Il ne s'agit pas non plus, pour les États riverains, d'envisager l'aménagement de la voie d'eau dans le cadre étroit de leurs propres intérêts, mais de penser le territoire comme un espace commun de convergence.

Au cœur de la problématique portuaire du Río Uruguay se trouve la question du bois et de l'évacuation à moindre coût d'une charge a priori de faible valeur FOB. Et ce, même si agrumes et céréales représentent à l'heure actuelle le gros des volumes manipulés par Nueva Palmira et Fray Bentos. Nous savons que, depuis 1987, l'Uruguay appuyé par la Banque Mondiale, s'est lancé dans un vaste programme de plantation d'eucalyptus. à l'échelle sud-américaine, le Brésil et le Chili apparaissent comme des acteurs traditionnels de ce marché, tandis que le Pérou, l'équateur, la Colombie et l'Argentine y ont récemment fait leur entrée (CSI, 1996).

Le programme argentin de plantation concerne tout particulièrement le Río Uruguay. Non seulement la production argentine présente le même profil que la production uruguayenne, à savoir des grumes d'eucalyptus pour l'essentiel, mais comme pour l'Uruguay, cette charge se trouve aussi à proximité du fleuve frontalier, dans les provinces d'Entre Ríos et de Corrientes. Située sur l'axe d'échanges le plus important du Mercosur, entre l'Argentine et le Brésil via le passage frontalier de Santo Tomé/São Jorge, la région bénéficie de bonnes voies de communication terrestres et de distances relativement courtes pour atteindre les zones portuaires du Río Uruguay.

Ici l'Argentine dispose du port de Concepción, qui, dans le panorama portuaire argentin, est le plus apte pour l'exportation des grumes du nord de la province d'Entre Ríos. Du point de vue de la longueur de quai, celui-ci est quatre fois plus grand que Fray Bentos. Cependant, du fait des contraintes exercées par les faibles profondeurs du chenal d'accès, Concepción del Uruguay se trouve dans une situation de sous-exploitation. Sur les 1 170 m de longueur totale de quai, seuls quatre postes se trouvent régulièrement utilisés (Fairplay, 1997). Le port possède le même profil agricole de desserte locale que Fray Bentos. En 1995, 60 000 t. d'eucalyptus y ont été mobilisées sur un trafic total d'un demi-million de tonnes. En novembre 1998, les employés du port bloquent le pont qui unit l'Argentine à la ville de Paysandú. Les manifestants réclament le début des travaux d'approfondissement du chenal de navigation sur le Río Uruguay. Projet qui, effectivement, conditionne le futur de l'activité portuaire sur la rive argentine.

Les ports du Río Uruguay sont-ils pour autant dans une situation de concurrence ? Aujourd'hui pas vraiment, demain sans doute. L'antagonisme séculaire entre les deux voisins du Río de la Plata sur les questions maritimes et l'indépendance portuaire que l'Argentine a toujours défendue, sont en grande partie à l'origine de l'existence d'un certain nombre de trafics captifs dans le bassin platéen. En 1998, l'Argentine prêtait une drague à la Bolivie pour le creusement du canal Tamengo. On peut faire le rapprochement avec la réserve de charge dont bénéficie le port de Buenos Aires vis-à-vis de 50 % des exportations de grains boliviens. La faiblesse des trafics sur le Río Uruguay, aux alentours du million de tonnes chaque année, constitue certainement une autre explication à la faible quantité de marchandises argentines utilisant des ports uruguayens comme voie de sortie océanique.

Les mutations que connaissent les pays du Cône sud depuis la fin des années quatre-vingt, nous conduisent toutefois à remettre en cause ce schéma. Le désengagement des Etats dans les affaires de transport, a permis tout d'abord l'arrivée d'acteurs privés dont les stratégies reposent sur le retour d'investissements souvent importants. À ce titre, la proximité, la qualité et l'efficacité des infrastructures proposées sont des critères primordiaux. La possible industrialisation de la production forestière sur cette partie du littoral uruguayen, l'état d'avancement du diagnostic en la matière et la multiplicité de l'offre portuaire uruguayenne, donnent une série d'atouts à la rive orientale dans la perspective d'un développement des trafics de bois et d'un accroissement de la compétition régionale.

Faut-il penser le développement des trafics de bois de cette façon dans le bas Río Uruguay ? L'articulation Paysandú-Nueva Palmira dans le cadre des trafics d'agrumes ne peut-elle pas se reproduire pour les expéditions de grumes autour d'un couple Concepción-Fray Bentos ? Il est probable que l'arrivée de nouveaux acteurs dans le transport décidera ou non de la faisabilité d'une telle projection. Il est en revanche dommage que le territoire ne soit pas préparé par les planificateurs nationaux à de telles éventualités. L'absence de synergie entre le désengagement de l'Etat et l'arrivée de nouveaux entrepreneurs comporte le risque d'accumuler une série de retards dans le développement de certaines activités et de voir échouer ainsi quelques initiatives,



sans parler de la précipitation avec laquelle les autorités doivent agir par la suite. Le cas du bois, planté, et parfois coupé avant même d'avoir prévu l'organisation logistique de son exportation, est en ce sens exemplaire.

A l'heure où nous écrivons ces lignes, le destin de Fray Bentos ne semble pas encore écrit. Nous avons tenté d'en esquisser les contours et d'identifier l'essentiel des paramètres conditionnant ce devenir. L'exemple nous paraît remarquable, car il synthétise et symbolise toute la question de l'aménagement d'un territoire confronté à de multiples perspectives et où, dans le contexte actuel de mutations liées en partie à la globalisation des échanges, tout semble possible, comme un nouvel El Dorado, comme un nouveau Far West.

## Conclusion

Le littoral occidental de l'Uruguay se trouve au centre d'une région productrice de matières premières d'origine agricole dont la variété fonde la richesse. L'ensemble territorial est relativement bien irrigué par un système de transport au sein duquel le fleuve doit jouer le rôle majeur. La Mésopotamie argentine et l'ex-Banda Oriental, situées au cœur du bassin de la Plata, possèdent une série d'arguments qui font d'elles un ensemble régional de premier plan. Nueva Palmira et, dans une moindre mesure, Fray Bentos, y assument des fonctions de portes océaniques.

Le bas Río Uruguay dispose d'un potentiel portuaire encore sous-exploité, mais que les avantages du transport fluvial peuvent dynamiser. Dans ce contexte, ce linéaire apparaît comme une rangée portuaire traditionnelle, où les structures héritées offrent aux décideurs une base de réactivation portuaire qu'il s'agit aujourd'hui d'intégrer au système Paraná-Paraguay afin de ne pas le marginaliser.

Ces héritages doivent guider la réflexion car ils sont autant de patrimoines. D'un point de vue portuaire, si le bois apparaît constituer une sérieuse opportunité, il s'agit d'un trafic peut-être éphémère. Condamner le développement touristique de Fray Bentos par des implantations industrielles paraît compromettre de façon hasardeuse le devenir d'un port dont la "vocation" reste la desserte d'un arrière-pays agricole qui reste à exploiter dans une perspective transnationale.

Le patrimoine de Nueva Palmira repose sur son savoir-faire et paraît d'ores et déjà bien intégré au système du bas Paraná. Vouloir engager le port sur les trafics de grumes d'eucalyptus semble également une aventure délicate. Le prétexte des profondeurs du Río Uruguay pour initier de telles options témoigne de l'oubli du principal patrimoine dont dispose le pays sur son contact occidental : le fleuve.

Avec un programme de dragage adapté, Nueva Palmira n'a plus de raison d'être en tant que port à bois. Fray Bentos devient en effet rentable pour des expéditions de grumes et la question de la transformation de produits à faibles valeurs ajoutées se pose

autrement. Draguer le Río Uruguay apparaît donc comme une nécessaire adaptation d'un axe de circulation à des conditions modernes de transport : un retour aux conditions qui autrefois assuraient le dynamisme de ce littoral, un acte de préservation patrimoniale en quelque sorte.

L'obstacle principal d'un dragage à 30 pieds réside dans une analyse des coûts, qui selon les planificateurs ne fait pas de Fray Bentos une option rentable. Mais a-t-on envisagé le coût de la permanence d'une organisation territoriale centralisée ? La question du bas Río Uruguay nécessite une approche plus globale que la seule analyse sectorielle de la rentabilité d'un trafic donné sur un quai donné. La profondeur du littoral engendrée par les ports va en effet bien au-delà.

La réactivation de la rangée portuaire occidentale permet donc d'ouvrir une dernière perspective : celle de la décongestion d'un espace portuaire montevidéen, également en cours de recomposition et à la recherche d'un optimum économique.

1 Punta Medanos (cf. figure n° 2) est un projet de construction d'un port moderne, situé au nord de Mar del Plata au sortir de la baie de Samborombon (cf. figure n° 42) et dont la finalité serait d'assurer le débouché maritime argentin du bassin de la Plata.

2 Fray Bentos est situé 92 km au nord de Nueva Palmira.

3 Il faut souligner cependant que 95 % de la production rizicole uruguayenne est exportée par camion à destination du Brésil. Les exportations de riz par Montevideo atteignent environ 50 000 t. chaque année pour une production nationale s'élevant à un peu plus d'un million de tonnes en 1997. Lorsque le riz part de Montevideo, il est conditionné en sacs et, dans ce cas, exporté en conteneurs.

4 Depuis 1997, ce trafic n'existe plus. La croissance des trafics de grains a poussé à l'agrandissement des capacités de stockage. L'aire utilisée pour les minerais, d'une capacité de 50 000 t., a, dans cette opération de réorganisation du terminal Navios Corporation, été sacrifiée au profit d'une plus grande spécialisation des quais.

5 Compagnie spécialisée dans les trafics réfrigérés.

6 Cette délimitation n'a toujours pas été ratifiée par le Parlement au moment où nous écrivons ces lignes et empêche le port de disposer d'une Comisión Honoraria prévue par la loi des ports de 1992 dans le cadre d'une décentralisation de l'activité (chapitre 6).

7 Il existe dans la région du Mato Grosso trois terminaux importants situés dans la même zone sur l'Hidrovia. Terminal Branave est l'opérateur principal de Puerto Ladario. Il dispose d'équipements modernes de chargement de barges et de bonnes capacités de stockage en silos. Central Aguirre et Puerto Gravelal sont tous deux situés en Bolivie sur le canal Tamengo et séparés l'un de l'autre de quelques centaines de mètres. L'accroissement des trafics boliviens est étroitement lié à la réactivation en cours du chemin de fer entre Santa Cruz et Puerto Aguirre ainsi que l'achèvement de la route actuellement en construction sur le même tronçon.

8 Rapport entre le nombre de jours d'occupation du môle dans l'année et le nombre total de jours d'une année ou d'une saison.

9 p. 27 : "Les données relatives à l'occupation des postes à quai sont à interpréter avec prudence si elles doivent servir de base à l'établissement de plans (...)"

10 Extrait du site Internet de l'ANP lors d'une visite en mai 2001.

11 Le môle de l'ANP est également utilisé par des navires céréaliers mais de façon moins récurrente.

12 Un projet de contournement routier de la zone urbaine est effectivement à l'étude.

13 Le site Internet de l'ANP, visité le 23 juin 2001, faisait toujours état de ce projet.

14 En considérant des taux d'occupation maximum de 65 %, le nombre de jours disponibles des môles est de 474 par an. Sont également prises en compte dans ce calcul, en fonction des actuels équipements à quai et des équipements propres au navire lui-même (bois et reefers), les capacités de charges suivantes : 2 300 palettes/jours pour les agrumes, 7 600 t. j pour les grumes, 6 720 t. j pour les grains. Ces chiffres sont pondérés par les productivités effectives (tonnage mobilisé par jour d'opération selon les différentes charges) observées entre 1995 et 1996 à savoir : 1 540 t. j pour les agrumes (productivité de 46,5 %), entre 4 575 t. j en 1995 et 7 390 t. j en 1996 pour les grumes (en moyenne 60 %), 4 480 t/j pour les céréales (70 %).

15 Les navires transportant du bois disposent à bord de leur propre matériel de levage.

16 Nous considérons ici tous les ports potentiels, en activité ou en projet, par lesquels les planificateurs pensent possible d'évacuer, un jour ou l'autre, le bois uruguayen, à savoir : Paysandú, Fray Bentos, Nueva Palmira, Montevideo, La Paloma.





## Conclusion générale

L'espace platéen, marqué par l'affrontement de ses deux principales composantes territoriales connaît aujourd'hui une profonde remise en cause de ses principes de construction. Le Mercosur engage un processus d'intégration dont l'ambition première reste l'exercice d'une centralité mondiale à travers la recherche d'une meilleure inscription dans la trame des échanges commerciaux internationaux. Cette projection ne repose pas sur une aspiration des peuples (R. A. Dreifuss, 1994) mais sur des logiques économiques guidées par la récurrence de la crise sud-américaine. Cette dynamique se fonde en grande partie sur la réactivation des réseaux de transport, devenus progressivement obsolètes à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Le recours au mythe de l'infrastructure structurante s'explique par l'urgence plus pragmatique de trouver des circuits compétitifs d'exportation de marchandises généralement à faible valeur ajoutée.

On a bien voulu voir dans ce renouvellement de l'animation platéenne les signes de profondes mutations. Il est trop tôt pour en juger, mais l'analyse ici livrée tend à démontrer au moins une chose. Cette refondation ne repose pas sur des principes franchement novateurs, et les recompositions territoriales actuellement en cours dans le bassin de la Plata présentent le risque, à terme, de nouvelles désillusions.

Le cas de l'Uruguay, contourné par la plus grande partie des flux qui structurent cet ensemble régional, est en ce sens exemplaire. Il illustre en effet le poids des héritages dans un espace toujours aussi contraint par l'impérieuse nécessité d'exporter des marchandises de faibles rapports. Il témoigne de la permanence d'un modèle colonial de drainage des surfaces productives en direction de quelques foyers littoraux particulièrement polarisants. Ce territoire, animé par des forces plus centripètes que centrifuges, démontre la délicate rupture d'un modèle économique basé sur un État entrepreneur doté, depuis longtemps déjà, de faibles moyens, mais qui n'a jamais su déléguer. Le cas uruguayen signifie enfin une stratégie territoriale davantage projetée selon un rapport à l'outil que sur le mode d'une nouvelle relation à l'espace.

Cône sud et bassin de la Plata représentent les référents spatiaux de la recomposition actuellement en cours. Si ce système de projections participe d'un changement de géopolitique, aujourd'hui davantage orienté sur la coopération que sur l'affrontement, il ne constitue pas en revanche un fait nouveau. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, les capitaux privés, pour la plupart d'origine étrangère, structurent l'espace platéen vers un franchissement scalaire, certes à la mesure des moyens technologiques de l'époque, mais dont le bassin est déjà le référent. L'absence de dessertes terrestres efficaces conduit à une multitude portuaire qui favorise des synergies locales autrement plus toniques que celles observées actuellement sur certains secteurs de la rive. Le Río Uruguay en fournit le meilleur exemple, le moyen-Paraná en constitue un autre. Cependant le système terri-

torial porte déjà en lui les stigmates d'une organisation centralisée. Cette construction procède dès le départ d'une déficience, celle des réseaux de l'intérieur et ne se fonde pas sur une quelconque harmonie perdue. La mise en place puis la consolidation des liaisons continentales au début du siècle suivant ne font que révéler les lacunes de nations fortement dépendantes de paramètres qu'elles ne maîtrisent pas. Il ne s'agit ni de reprendre l'histoire sud-américaine, ni de faire les louanges d'un système de transport que l'on ne peut comparer avec celui actuellement en vigueur, mais de constater l'expression d'une permanence dans les stratégies territoriales mises en œuvre aujourd'hui. Celle d'une volonté mal dissimulée d'un retour à l'âge d'or.

Les flux de capitaux, matérialisés par l'arrivée de nouveaux entrepreneurs ou la consolidation de ceux déjà présents, illustrent ces deux paramètres concomitants. Ils expriment à la fois le phénomène connu de la dépendance, et le recours à des méthodes maintes fois éprouvées. Si l'on peut aujourd'hui reconnaître le succès de ces pratiques, qu'il ne s'agit d'ailleurs pas de remettre en cause, on peut également y déceler une part de risque. Certes, la croissance des échanges est effective et bien réelle dans l'espace platéen du Mercosur. L'intensification des flux de marchandises témoigne d'une dynamique renouvelée, mais dont tous les lieux ne profitent pas. Les territoires s'organisent en fonction des stratégies qui s'y projettent (M. Vanier, 1998). Ainsi, les impacts de ces apports financiers, liés aux mesures d'ouverture économique promulguées dans les années quatre-vingt-dix, restent limités aux seuls champs d'action, qu'ils soient scalaires ou sectoriels, dans lesquels les acteurs économiques décident de s'investir (V. Goueset, 1999). Ainsi la recomposition territoriale identifiée porte en elle le risque d'une probable décomposition à la première crise venue. Si d'un point de vue des grands cycles macro-économiques, le phénomène n'est pas particulièrement alarmant dans la mesure où l'histoire des sociétés humaines est celle d'une permanente construction, à des échelles plus restreintes de temps et d'espaces, les choses peuvent être vues différemment.

L'étroitesse du territoire uruguayen et la modestie des dynamiques fournissent un champ d'investigation commode car les phénomènes y sont sans doute plus lisibles qu'ailleurs. À Fray Bentos d'abord, l'implantation d'une usine de pâte à papier sur le site portuaire comporte une évidente part de risque dans la mesure où le littoral, actuellement libre de toute emprise industrielle, autorise de petits développements touristiques. À Nueva Palmira ensuite, où le succès du transbordement laisse à penser que le port peut en toute confiance se lancer dans l'exportation de grumes dont les perspectives de trafics restent incertaines quels qu'en soient les termes. À La Paloma enfin, où l'échec de la pêche que l'on a voulu ici localiser sans probablement se donner les moyens de son insertion, conduit les autorités à imaginer que le destin du port est ailleurs, et que, demain, à seulement quelques centaines de kilomètres de Rio Grande, de Montevideo et de Buenos Aires se développera, dans cette bourgade balnéaire, le plus grand port à conteneurs de la région à la faveur d'un investissement dont aucun acteur n'a aujourd'hui pris le risque.

Penser le développement territorial selon le principe que toutes les opportunités sont bonnes à saisir conduit à la production de véritables crises spatiales. L'histoire de la baie

de Montevideo, espace contraint par des multiples projections, atteste avec éloquence de cette relation presque de cause à effets. Il n'existe malheureusement que fort peu de relation causale en géographie. Et force est de constater le caractère prédateur (O. Dabène, 1997) des rapports à l'espace en Amérique du sud, hérités de la période coloniale. Le mal est plus profond que la seule polyfonctionnalité d'un site saturé. La baie forme le palimpseste de ces pratiques dont l'histoire démontre la permanence. Aussi, la seule activité portuaire ne peut être jugée responsable de cette construction spatiale qui relève de multiples paramètres interagissant. C'est donc sur la reconnaissance du système formé par ces interactions qu'une réflexion territoriale doit être engagée sur le devenir d'une organisation spatiale qui ne dissimule plus ces limites. Reste à en déterminer l'idée directrice, à en définir l'utopie.

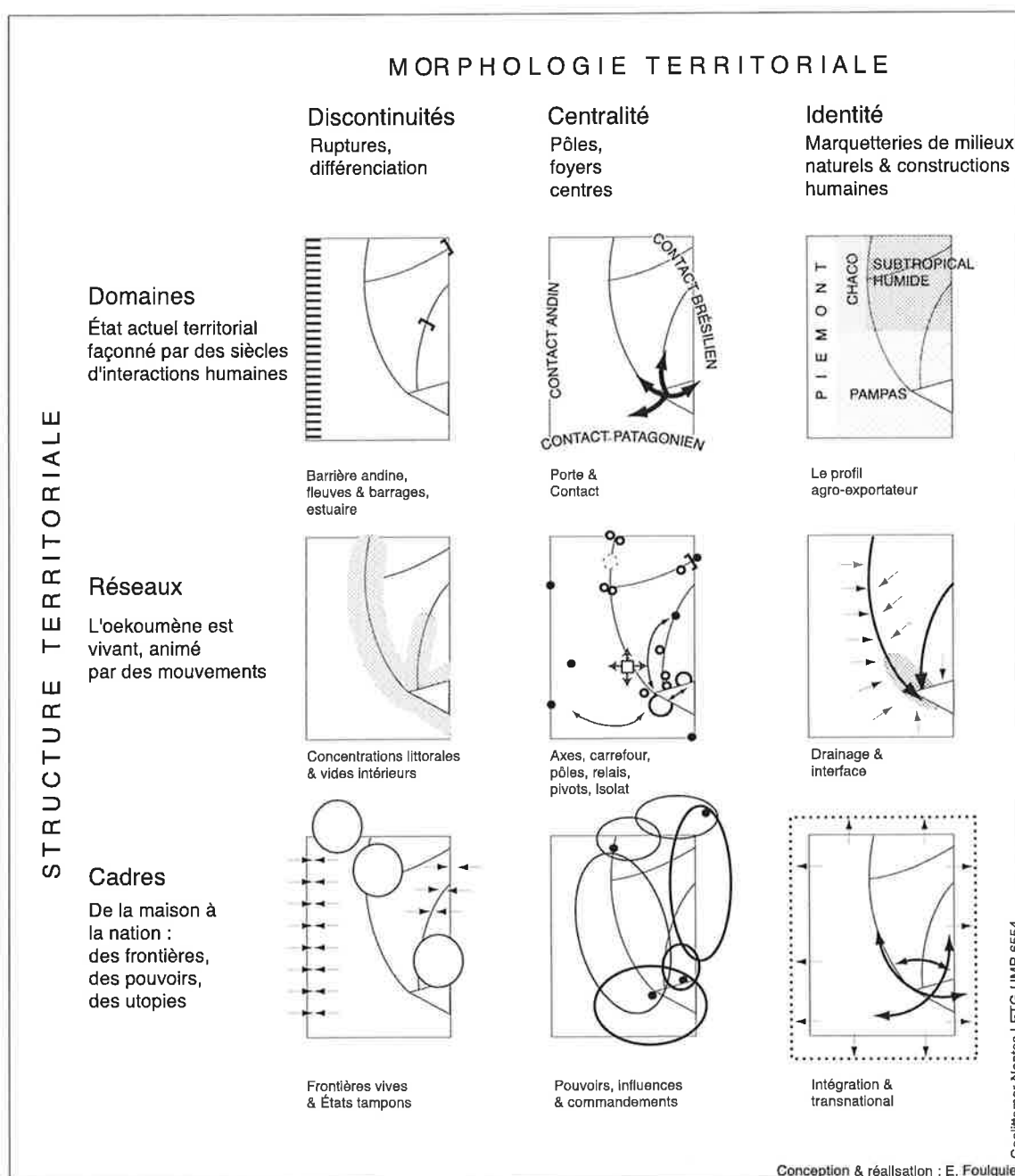
Que les ports jouent un rôle dans l'insertion régionale du pays, les acteurs publics en sont convaincus. Le projet de carrefour "hollandais" du Mercosur formulé par le ministre des Transports, Lucio Caceres, en témoigne. Que cette inscription territoriale se fonde une nouvelle fois sur le seul rapport à l'outil démontre en revanche toute la difficulté d'engager certaines ruptures. Si la remise en cause du caractère multifonctionnel de l'organisme montevidéen pose la question de la capacité des ports de l'intérieur à en supporter la décongestion, il ne s'agit pas non plus d'en déplacer les problèmes. Celui de l'infrastructure en est un : technologique, financier et économique. Celui de l'insertion locale de ces activités en est un autre. Là, se pose la nécessité de faire des choix. En l'absence de stratégies, établies sur le long terme et basées sur la reconnaissance d'intérêts collectifs, le risque est grand de condamner à l'échec ces initiatives d'aménagement, proclamées structurantes parce qu'elles ont structuré.

On n'imagine mal que le carrefour de Lucio Caceres soit composé des seuls flux de marchandises. Les projections formulées par l'Intendencia Municipal de Montevideo prouvent en effet que la ville aspire à d'autres fonctions que l'unique "vocation" de redistribution régionale de son port. L'affrontement observé quant à l'aménagement de la baie est sans doute inutile. Les deux projets sont davantage complémentaires qu'il n'y paraît. La rupture est politique. Deux axes peuvent être dégagés.

Délocaliser une partie des trafics qui l'encombrent plus qu'ils ne l'enrichissent : le port gagnerait la place qui lui manque aujourd'hui, sans nuire à la baie que l'urbain souhaite reconquérir. Rompre avec l'ancienne rivalité des capitales portuaires de l'estuaire, en direction d'une complémentarité consentie, participerait d'une vision intégrée d'un espace toujours considéré comme à se disputer. S'interroger sur le vide intérieur, tout juste administré depuis une capitale drainante, constitue un deuxième axe de réflexion. Ne pas considérer cette périphérie comme une marge sur laquelle le rejet des problèmes passe pour une solution aux difficultés économiques locales constitue une rupture nécessaire. Identifier les contacts que ce pourtour matérialise et sur lesquels les cellules locales se construisent paraît une attitude plus prudente quant à leur future mise en valeur.

Plus que la décentralisation, qu'on ne peut considérer comme le remède miracle pour des espaces encore empreints du poids des caudillos ruraux, c'est sur la reconnaissance des particularités et des revendications locales, des patrimoines et des interactions spatiales que les bases d'un projet national pour une recomposition durable du territoire pourraient être jetées. Les orientations récemment formulées (1996) par le ministère de l'Aménagement vont dans ce sens. Mais comme souvent en Amérique du Sud, des plans existent, encore faut-il disposer des moyens nécessaires à leur application. Il y a là de sourdes luttes d'intérêts qui laissent la porte grande ouverte à une géographie politique des discontinuités territoriales, et dont les ports, à la croisée des flux, composent des entrées particulièrement significatives.

Figure n° 53 : Le système territorial platéen, croquis de synthèse





## Bibliographie générale

- A.N.P., 1957, *Plano general de las obras de recuperación de tierras, remodelación de la bahía y ampliación del puerto de Montevideo*. ANP. Montevideo, 11 p.
- A.N.P., 1968, *Modernización de la bahía del puerto de Montevideo*. ANP. Montevideo, 8 p.
- A.N.P., 1980, *Pasado, presente y futuro del puerto de Montevideo*. ANP. Montevideo, 67 p.
- ABADIE J.-P., 1998, *El río Uruguay, empleo histórico y posibilidades futuras*, Publicaciones de la Comisión Administradora del Río Uruguay, Paysandú, Uruguay, Octubre 1998, 107 p.
- ACERENZA A., PIZARRO C. 1995, Relations ville-port dans la baie de Montevideo, in : *Vivre et habiter la ville portuaire*, Paris, Plan Construction et Architecture, programme Cité projets "Le port et la ville", p. 276-278.
- ALAVA D. ; PANARIO D. 1995, La costa atlántica de Uruguay : ecosistemas perdidos y el nacimiento de un monte de pinos y acacias, in : *Almanaque del Banco de Seguros del Estado 1991-1996*, B.S.E, Montevideo, p. 44-51.
- ALEMANY S., 1980, Une lecture économique de l'investissement du port de Rosario, *Travaux et mémoires de l'IHEAL*, n° 33, Paris, p. 129-140.
- ALVARO G., 1996, *Un caso de conflicto ambiental urbano : la industria de las curtiembres en la cuenca del arroyo Pantanoso, Departamento de Montevideo, Uruguay*. Proyecto ECOFONDO-REDES-Amiga de la Tierra, 95 p.
- AMORIN C., ZIBECCHI R., 1998, Licitación de la terminal de contenedores. La embestida baguala va por barrios, *Brecha*, n° 680, Montevideo, p. 2-3.
- ANDRADE e SILVA REIS M., 2000, *Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS)*. Transporte marítimo, ALADI, Montevideo, 212 p.
- ANONIMO, 1988, Noticias sobre el Río de la Plata : Montevideo en el siglo XVIII, Historia 16, coll. Crónicas de América 45, Madrid, 248 p.
- ARGENTI G., 1992, Uruguay : el caso de un muy pequeño país empobrecido y sus oportunidades tecnológicas in : CIESU, *Pequeños países en la integración. Oportunidades y riesgos*, Ediciones Trilce, Montevideo, p. 108-132.
- ARMERO A., 1998, *Anuario portuario y marítimo*, Carlos Armero Sisto, Buenos Aires, 81 p.
- AROCENA J., 1992, Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo, *Cuadernos del CLAEH*, n° 62, Montevideo, p. 77-91.
- BAILBY E., 2000, Cris d'alarme dans le Pantanal brésilien, *Manière de voir*, mars-avril, Paris, p. 25-27.
- BAILLY A., 1997, Objectivité ou subjectivité en science régionale, *Espace géographique*, n° 2, Paris, p. 149-152.
- BAILLY A. et FERRAS R., 1997, *Éléments d'épistémologie de la géographie*, Paris, Armand Colin, 191 p.
- BALAÍ M., 1965, *El Río de la Plata entre la atmosfera y el mar*, Publication n° H 261, Servicio de Hidrografía Naval, Buenos Aires, 153 p.
- BANQUE MONDIALE, 2000, *Le développement au seuil du XXIe siècle. Rapport sur le*

- développement dans le monde, 1999-2000, Editions Eska, Paris, 329 p.
- BARACHINI H., ALTEZOR C., 1971, *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo*. Junta Departamental de Montevideo. Montevideo, 318 p.
- BARRÁN J.-P., 1995a, *El Uruguay indígena y español*.  
<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist1.htm>
- BARRÁN J.-P., 1995b, *El Uruguay pastoril y caudillesco en la primer mitad del siglo XIX*.  
<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist2.htm>
- BARRÁN J.-P., 1995c, *El nacimiento del Uruguay moderno en la segunda mitad del siglo XIX*. <http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist3.htm>
- BARRÁN J.-P., 1995d, *Uruguay siglo XX*.  
<http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist2.htm>
- BATAILLON C., DELER J.-P., THERY H., 1991, Amérique latine, in : Brunet R. (dir.), *Géographie Universelle*, Belin-Reclus, Paris, 480 p.
- BAUD P., BOURGEAT S., BRAS C., 1995, *Dictionnaire de Géographie*, Hatier, Coll. Initial, Paris, 432 p.
- BAUDOIN T., 1996, Les façades maritimes, interfaces essentielles de nouveaux territoires de la mondialisation, in : *Portes océanes et développement des territoires intérieurs, Ve conférence internationale villes et ports, Dakar, 22/25-XI-1995*, A.I.V.P., Le Havre, p. 191-195.
- BAUMGARTNER J.-P., 1994, La privatisation des chemins de fer : le modèle argentin, *Transports*, n° 368, Paris, p. 389-391.
- BEAUJEU-GARNIER J. et al, 1993, Réflexions sur la région : 13 ans après, *EspacesTemps*, Les Cahiers, Les apories du territoire. Espace, couper/coller, n° 51-52, Paris, p. 64-83.
- BENKO G., 1998, *La science régionale*, PUF, Coll Que sais-je ?, Paris, 126 p
- BENKO G., DEMAZIÈRE C., 2000, Le développement régional au miroir de la crise des régions d'ancienne tradition industrielle. L'exemple du nord la France, in : Benko G. ; Lipietz A. (dir.), *La richesse de régions. Nouvelle géographie socio-économique*, PUF, Coll. Économie en liberté, Paris, p. 451-478.
- BERGERON R., 1999, Croissance des flux de conteneurs et avènement d'un mégaport : Gioia Tauro en Calabre, *L'information géographique*, n° 3, Sedes, Paris, p. 99-111.
- BERTHELOT Y., 1994, Globalisation et régionalisation. Une mise en perspective, in : GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde. Innovations et ruptures*, Karthala, Paris, p. 11-18.
- BERTHEMONT J., 1999, *Les grands fleuves. Entre nature et société*, Armand Colin, Paris, 256 p.
- BERTOLA L., 1996, Fases, tendencias y ciclos en las economías de Argentina, Brasil y Uruguay, 1870-1990, *Ciclos*, n° 10, Buenos Aires, p. 33-72.
- BERTRAND J.-P. ; HILLCOAT G., 1996, *Brésil et Argentine : la compétitivité agricole et agroalimentaire en question*, INRA, L'Harmattan, coll. Alternatives rurales, Paris, 319 p.
- BETANCUR A. A., 1996, La provisión de servicios en el puerto colonial de Montevideo. Alcances y limitaciones de un fuente local de riqueza, *Anuario de estudios americanos*, n° 2, Séville, p. 123-145.
- BIRD J., 1977, Ports maritimes en systèmes ouverts de la CEE : deux conséquences, *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 441-442, Paris, p. 73-70.
- BIZZOZERO L., GRANDI J., 1997, Vers une société civile du Mercosur : anciens et nouveaux acteurs, *Cahiers des Amériques latines*, n° 24, I.H.E.A.L., Paris, p. 53-72.
- BIZZOZERO L., 1997, La política internacional de Uruguay a principios del siglo XXI. ¿ Un

socio pequeño de carácter regional, continental, occidental o mundial ? *Cuadernos del CLAEH*, n° 78-79, Montevideo, p. 43-54.

BIZZOZERO L., 1997, Uruguay en el proceso de integración del Mercosur : hacia un rol de articulador regional, *Lateinamerika*, n° 14, Hambourg, p 64-72.

BLIXEN S., 1996, El lavado brasileño en el Uruguay de Lacalle. El mayor lavado del mundo, *Brecha*, n° 585, Montevideo, 6 p. <http://www.brecha.com.uy/numeros/n585/tapa.html>

BLIXEN S., 1998, El Estado cede la llave del comercio regional, *Brecha*, n° 658, Montevideo, 3 p., <http://www.brecha.com.uy/numeros/n658/portada.html>

BODIGUEL M., 1997, Introduction, in : BODIGUEL M. (dir.), *Le littoral. Entre nature et politique*, L'Harmattan, Paris, p. 9-31.

BOLLO S., 1897, *Manual de Historia de la República Oriental del Uruguay*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 707 p.

BONILLA L., 1997, Montevideo, la ciudad prometida. Planes para el Montevideo del siglo XXI, *Revista Tres*, 21 février, Montevideo, p 27-29.

BORTHAGARAY J.-M., 1997, La reconversion de l'ancien port de Buenos Aires, Puerto Madero, in : *Vivre et habiter la ville portuaire*, Paris, Plan Construction et Architecture, programme Cité projets "Le port et la ville", p. 144-152.

BOSCOVICH N., 1990, El futuro argentino en la Cuenca del Plata. La Hidrovía Paraguay-Paraná, factor de integración, *Geopolítica hacia una doctrina nacional*, n° 40, Buenos Aires, p. 38-51.

BOSCOVICH N., 1991, Hacia la integración fluvial en la cuenca del Plata, *Boletín del Centro Naval*, n° 763-G-11, *La Hidrovía Paraguay-Paraná, factor de integración*, Buenos Aires, p. 105-129.

BOURDÉ G., 1980, Aperçu de la recherche française concernant les pays de la Plata (1959-1979), *Cahiers des Amériques Latines*, n° 20-22, p. 39-47.

BOYER J.-C., VIGARIÉ, 1982, Les ports et l'organisation urbaine et régionale, *BAGF*, n° 487, Paris, p. 159-181.

BRAUDEL F., 1969, *Ecrits sur l'Histoire*, Flammarion, Paris, 315 p.

BREMONT J., GELEDAN A., 1981, *Dictionnaire économique et social*, Hatier, Paris, 390 p.

BRUNET R., 1990, Le déchiffrement du monde, in : Brunet R., Dollfus O., *Mondes Nouveaux. Géographie Universelle*, Belin-Reclus, Paris, p. 10-271.

BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1993, *Les mots de la Géographie. Dictionnaire critique*, Reclus - La Documentation française, 3e édition, Paris, 518 p.

BRUNET R., 1997, *Territoires de France et d'Europe. Raisons de géographes*, Belin, Paris, 319 p.

BURMEISTER H., 1876, *Description physique de la République d'Argentine*, A. Savy, Paris, 392 p.

BUSQUETS J., 1992, Anvers, Barcelone et Buenos Aires, in : *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 55-56, Paris, p. 34-43.

BUXEDAS M., 2000, ¿ Que pasará con el empleo y la exclusión social ? El Caso uruguayo, *Nueva Sociedad*, n° 169, Caracas, Venezuela, p. 111-120.

C.E.P.A.L., 1998, Base de datos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, Unidad de Desarrollo Productivo y Empresarial, in : [www.cepal.com](http://www.cepal.com) ou [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

C.I.E.S.U. - F.E.S.U.R., 1992, *Pequeños países en la integración : oportunidades y riesgos*, Trilce. Montevideo, 176 p.

CABANNE C. (dir.), 1992, *Lexique de géographie humaine et économique*, 2e édition,

Dalloz, Paris, 449 p.

CAETANO G., 1998, Uruguay y la integración regional : apuntes para una mirada histórica, in : *Primer seminario de reflexiones sobre el proyecto de construcción de un puente entre Colonia y Buenos Aires*, Nueva Helvecia (Uruguay), 1993, RAU, 6 p.

CALVO T., 1994, *L'Amérique ibérique de 1570 à 1910*, Nathan Université, Coll. Fac Histoire, Paris, 359 p.

CAMACHO A., 1997, *El puerto de Montevideo como una plataforma logística para la región*, Universidad Católica del Uruguay, memoria de grado, sous la direction de Ing.E. Alavarez Mazza, Montevideo, 128 p.

CAPRON G., 1995, Privation et recherche urbaine en Argentine, *Cahiers des Sciences humaines*, n° 31, Paris, p. 987-1002.

CARRICART H., 1996, La integración de los municipios de la frontera Argentino-Uruguaya como primer ejercicio de integración binacional en el Mercosur. Experiencias, resistencias. Contextos globales y locales, *Ensaïos FEE*, n° 17, Porto Alegre, p. 206-219.

CASTRO C., 1995, Le panthéon des héros à Asunción del Paraguay : l'Histoire en question, in : *Lieux de pouvoir et pouvoirs de lieux dans les Amériques vol. III*, Colloque international, GRAL, Toulouse 27/29-IX-1995, p. 45-56.

CHALUMEAU J.-C., 1997, L'heure des regroupements régionaux, in : *Amérique latine. Tournant du siècle*, La Découverte, Paris, p. 57-67.

CHARLIER J., 1983, Ports et régions françaises : une analyse macro-géographique, *Acta Geographica Lovaniensa*, vol.24, (Institut de Géographie de l'Université Catholique de Louvain) 179 p.

CHAUNU P., 1990, La conquête de l'Atlantique, *Hérodote*, n° 57, "De Gibraltar à Panama", Paris, Edition La Découverte, p. 51-58.

CHAUNU P., 1995, *Histoire de l'Amérique Latine*, 13<sup>e</sup> édition, P.U.F., Que sais-je ? Paris, 127 p.

CHAUPRADE A., THUAL F., 1999, *Dictionnaire de géopolitique. États, Concepts, Auteurs*, Ellipses, Paris, 633 p.

CHAUVEY A., 1986, *Porte nantaise et isolat choletais. Essai de géographie régionale*, thèse d'État, Nantes, 681 p.

CHAUVEY A., 1993, Stratégies de développement et d'aménagement sur la Façade atlantique, in : Baudelle G. (dir.), *La Façade atlantique : stratégies et prospective de développement*, Rennes, P.U.R., p. 17-42.

CHEBATAROFF J., 1969, *Relieve y costas*, Nuestra Tierra n° 3, Montevideo, 68 p.

CHEBATAROFF J., 1979, Barrancas activas y fosilizadas del litoral uruguayo del Plata, in : *Homenaje al Dr. Frederico Daus*, G.A.E.A., Buenos Aires, p. 177-188.

CHEBATAROFF J., 1984, *Geografía de la República Oriental del Uruguay*, Barreiro y Ramos, Montevideo, 162 p.

CHENOT B., 1983, Villes anciennes et villes nouvelles dans deux récits de voyageurs argentins, in : *Villes et nations en Amérique latine. Essai sur la formation des consciences nationales en Amérique latine*, CNRS, Coll. Maison des pays ibériques, Paris, p. 83-89.

CHEVALIER J., 1993, *L'Amérique latine, de l'indépendance à nos jours*, PUF, Nouvelle Clio, Paris, 723 p.

CLAVAL P., 1995, *Initiation à la géographie régionale*, Nathan Université, Paris, 288 p.

CNP Habitat II, 1996, *Uruguay hacia Habitat II*, MVOTMA, Montevideo, 3 tomes : t1. *Demografía, aglomeración urbana y medio ambiente. Manejo y problemática ambiental de los asentamientos humanos*, 55 p., t. 2. *Mejores practicas*, 124 p., t. 3. *Plan Nacional de Acción de la República del Uruguay*, 31 p.

- CNUCED, 1978, *L'aménagement des ports, manuel à l'usage des planificateurs de pays en développement*, ONU, New York, 227 p.
- COCCO G., 1995, Les stratégies portuaires du Brésil : le choix entre la modernisation des portes atlantiques et l'option pacifique, in : *Actes de la Vème conférence internationale Villes et Ports*, Dakar, p. 217-226.
- CODIGNOTTO J.O., 1990, Avance del delta del Paraná y la isla Martín García, in : *Actas del primer congreso geológico argentino*, CONICET, San Juan, p. 272-275.
- COLLIN DELAUAUD A., 1990, L'espace touristique uruguayen et la consolidation de la station de Punta del Este, *L'Information Géographique*, n° 54, Armand Colin, Paris, p. 153-167.
- Collectif, 1996, Le transport maritime aux Amériques, *Le Marin*, n° hors série juin 1996, 46 p.
- COLOMBO G., 1990, La navegación en la Cuenca del Plata y sus propulsores, geopolítica, *Boletín del Centro Naval* n° 763-G-11, *La Hidrovía Paraguay-Paraná, factor de integración*, Buenos Aires, p. 29-45.
- Convenio F.A.U. - M.V.O.T.M.A., Taller SPRECHMANN, 1995, *Propuestas de urbanismo estratégico en el área metropolitana. Informe final*, Facultad de Arquitectura, Universidad de la Republica. Montevideo : 24 p.
- COOCHI A. M., KLACZKO J., ROADE J. R., 1980, La urbanización en Uruguay en la época de la inmigración europea, *Travaux et Mémoires de l'IHEAL*, n° 33, L'industrialisation des pays de la Plata. Eveils et somnolences, Paris, p. 3-31.
- CORSI S., 1981, Puertos en la provincia de Santa Fe, in : *Boletín del GAEA n° 9, Estudios de geografía de la provincia de Santa Fe. Homenaje al Dr. Alfredo Castellanos*, Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, Buenos Aires, p. 257-283.
- COUTEAU BEGARIE H., 1985, *Géostratégie de l'Atlantique sud*, PUF, Paris, 214 p.
- COUTEAU BEGARIE H., 1990, Géopolitique théorique et géopolitique appliquée en Amérique latine, *Hérodote*, n° 157, "De Gibraltar à Panama", Paris, p. 160-179.
- CRAWFORD L. 1980, *Pasado, presente y futuro del puerto de Montevideo*, A.N.P., Uruguay, 67 p.
- CSI S.R.L., 1996, *Programa de infraestructura de transporte de productos forestales. Informe final*, MTOP, República Oriental del Uruguay, Montevideo, 178 p.
- DABENE O., 1997, *L'Amérique latine au XX<sup>e</sup> siècle*, Armand Colin, Paris, 191 p.
- DABÈNE O., 1997, *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Presses de Sciences Po, coll. Références inédites, Paris, 378 p.
- DAMIEN M-M., 1998, A la découverte de façades maritimes méconnues, in : *Géographie humaine des littoraux. Activités liées à la mer*, Editions du Temps, Paris, p. 149-194.
- DANULAT E., MUNIZ P., GOMEZ M., YANNICELLI B., 1997, *Evaluación de los estudios de ambientales desarrollados en el área portuaria. Informe de avance del proyecto « Mejoramiento Ambiental del Puerto de Montevideo »*, Facultad de Ciencias, U.N.D.E.C.I.M.A.R., Universidad de la Republica. Montevideo : 30 p.
- DAUS F., 1948, America del Sur, Argentina in : *Geografía Universal*, Montaner & Simon S.A., Barcelone, p. 1-170.
- DE LA REZA G., 1993, *Théorie générale des systèmes et intégration latinoaméricaine : système général et système politique*, Université Toulouse Le Mirail, thèse de philosophie dirigée par le Prof. L. Sala Moullins, 550 p.
- DE TORRES WILSON J., 1984, *Brevísima historia del Uruguay 1516-1984*, Ediciones de la Planta, Montevideo, 90 p.

- DEFFONTAINES J. P., 1993, Paysage de la Pampa, lecture agronomique, *L'Espace Géographique*, n° 4, Paris, p. 358-361.
- DIAZ N.M., Introducción, in : ANONIMO, 1988, *Noticias sobre el Río de la Plata : Montevideo en el siglo XVII*, Historia 16, coll. Crónicas de América 45, Madrid, p. 7-42.
- DOLLFUS O., 1994, *L'espace Monde*, Economica, Paris, 111 p.
- DOLLFUS O., 1994, La ville et l'Amérique latine, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, La documentation Française, Paris, p. 8-12.
- DREIFUSS R. A., 1994, Mercosur : point de vue (à partir du Brésil), in : GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde. Innovations et ruptures*, Karthala, Paris, p. 129-148.
- DROULERS M., LE TOURNEAU F.M., 2000, Le commerce international et son impact territorial au Brésil, *Mappemonde*, n° 58, Paris, p. 30-35.
- DUBOIS-MAURY J., 1994, La "recuperación" du Puerto Madero à Buenos Aires, in : CHA-LINE C. (dir.), *Ces ports qui créèrent des villes*, L'harmattan, Paris, p. 199-204.
- DUPREY J.A. 1998, Saturnin Ribes, pionero de la navegación fluvial, *Posdata*, n° 184, Montevideo, p. 51-55.
- DURAND DASTES F., 1997, L'expression politique, in : *Société et culture, Atlas de France*, Reclus - La documentation Française, Paris, p. 126-141.
- DURAND-DASTES F., GRATALOU P., LEVALLOIS A., 1992, Le rôle des flux dans l'organisation des ensembles spatiaux, *L'information géographique*, n° 56, Armand Colin, Paris, p. 35-42.
- DURAND M. F., LEVY J., RETAILLE D., 1993, *Le monde : espaces et systèmes*, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, Dalloz, Paris, 597 p.
- Facultad de Arquitectura, 1996, *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*, Montevideo, 169 p.
- FANTINI C. E (capt.), STEWART L.R. (capt.), 1990, *River Plate shipping guide, ship owners and agents' handbook*, Centro de Navegación, Buenos Aires, 461 p.
- FILARDO V., 1997, Montevideo, ciudad metropolitana, *Cuadernos del CLAEH*, n° 78-79, Montevideo, p. 129-136.
- FLOURET E., 1994, Rôle du secteur privé dans le transport ferroviaire en Amérique latine, *Rail International*, mai 1994, Paris, p. 2-11.
- FOULQUIER E., MARCADON J., 1997, La baie de Montevideo : développement urbano-portuaire et problèmes environnementaux, *Æstuarina*, n° 1, *Marais et zones humides. Cultures, sociétés et territoires*, Estuarium, Cordemais (France), p. 197-208.
- FOULQUIER E., MENANTEAU L., 1999, La baie et le port de Montevideo (Río de la Plata, Uruguay), *Atlas Permanent de la Mer et du Littoral*, n° 4, Geolittomer UMR 6 554-Infomer, Nantes, p. 22-23.
- FRAGA J.A., 1991, El sistema del Plata. Visión geopolítica, *Boletín del Centro Naval* n° 763-G-11, *La Hidrovía Paraguay-Paraná, factor de integración*, Buenos Aires, p. 71-104.
- FRAGA J.A., 1993, Visión geopolítica del comercio argentino y sus necesidades portuarias futuras, in : *Historia marítima argentina*, Departamento de Estudios Históricos Navales de la Armada Argentina, Buenos Aires, p. 262-285.
- FRAGA J.A., 1994, Posibilidades portuarias de Bahía Blanca para el futuro comercio marítimo argentino, in : *Los puertos de Bahía Blanca : su proyección hacia el siglo XXI*, Ciclo de conferencias de la Universidad del Sur, Bahía Blanca, Argentine, 22 p.
- FRÉMONT A., 1996, L'espace maritime et marchand : pour une problématique, *L'espace Géographique*, n° 3, Belin, Paris, p. 203-213.

- FRUTOS J. E., 1984, Los puertos y ríos argentinos y nuestra exportación. El transporte de cereales por vía fluvial, in : *La Argentina en el mar, Curso de la Escuela de Guerra Naval*, 1989, Buenos Aires, pp. 87-95
- GALEANO E., 1981, *Les veines ouvertes de l'Amérique latine*, Plon, Paris, 391 p.
- GALLARDO M., *et alii*, 1988, La organización del espacio fronterizo del Río Uruguay. Sector Entrerriano, in : *Contribuciones científicas, Congreso nacional de Geografía, 50ª Semana*, GAEA, Buenos Aires, p. 117-128.
- GAY F., 1982, Ville portuaire et organisation de l'espace régional : le cas de la Basse Seine, *B.A.G.F.*, n° 487, p. 170-176.
- GEIPOT, 1997, Estudio de transporte no Mercosul, Ministerio dos Transportes, Brésil, (<http://www.geipot.gov.br>.)
- GEORGE P., 1993, *Dictionnaire de la Géographie*, PUF, 5e édition, Paris, 498 p.
- GEORGE S., SABELLI F., 1994, *Crédits sans frontières. La religion séculière de la Banque mondiale*, La Découverte, Paris, 279 p.
- GERVASIO A. G., 1992, Forestación en el Uruguay : logros e interrogantes, *Cuadernos de Marcha*, avril, Montevideo, p. 22-26.
- GIEE (Grupo Interdisciplinario de Economía de la Energía), 1996, *La economía uruguaya en los noventa. Economía del departamento. Análisis y perspectivas al año 2010*, 18 vol., Ed. Convenio UTE-Universidad de la República, Montevideo, environ 950 p. (53 p. /vol).
- GONZALES CLIMENT A., 1993, Los puertos argentinos 1950/1975, in : *Historia marítima argentina*, série B n° 27, Departamento de Estudios Historicos Navales de la Armada Argentina, Buenos Aires, pp. 247-260.
- GOTLIEB C., 1998, Buenos Aires renoue avec l'urbanisme, *Urbanisme*, n° 298, Paris, p. 18-20.
- GOTTMANN J., 1963, *L'Amérique*, 4<sup>e</sup> édition, Hachette, Paris, 470 p.
- GOUESET V., 1999, Mondialisation et développement local. L'impact territorial des investissements étrangers dans trois régions d'Amérique latine, *Cahiers des Amériques latines*, n° 30, IHEAL, Paris, p. 177-205.
- GRANDI J., 1995, Le Mercosur en période de transition : évaluation et perspectives, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 17, La Documentation française, Paris, p. 73-87.
- GRANDI J., SCHUTT D., 1997, Mercosur, une union douanière en construction, *Cahiers des Amériques latines*, n° 24, IHEAL, Paris, p. 37-51.
- GRENIER P., 1991, L'Argentine, du "dominion honoraire" au Tiers-Monde, in : Bataillon C., Deler J. P., Théry H. (dir.), *L'Amérique latine*, Géographie Universelle, Belin-Reclus, Paris, p. 327-355.
- GRENIER P., 1991, L'Uruguay et le Paraguay, deux États tampons, in : Bataillon C., Deler J. P., Théry H. (dir.), *L'Amérique latine*, Géographie Universelle, Belin-Reclus, Paris, p. 356-369.
- GUEGUAN F., 1998, *Etude de géographie historique maritime : évolution de la fonction armatoriale. Le cas de la Compagnie Morbihannaise et Nantaise de Navigation de 1882 à 1896*, Nantes, université, thèse de géographie sous la direction du Pr. Jacques Marcadon, 668 p.
- GUIBERT M., 1997, Cap au Nord : les nouvelles routes du soja brésilien, *Caravelle*, n° 69, Toulouse, p. 151-172.
- GUIBERT M., 1998, Les activités agro-exportatrices de la Pampa argentine : une expansion retrouvée, *L'information géographique*, n° 4, Sedes, Paris, p. 160-171.
- GUIBERT M., 1999, *Les stratégies territoriales des acteurs agro-industriels face au*

Mercosur. *Les triturateurs de soja en Argentine*, Université Toulouse II Le Mirail, thèse de géographie sous la direction du Prof. R. Gaignard, 392 p.

GUIBERT M., VELUT S., 1998, Retour au rivage. Le littoral argentin dans les années 1990, in : MUSSET A. (coord.), *Les littoraux latino-américains. Terres à découvrir*, IHEAL, CREDAL, Paris, p. 99-113.

GUIGOU J.-L., 1997, Le mythe des grands travaux. Des infrastructures de transport à la société de l'information, *Futuribles*, novembre, Paris, p. 17-34

GUILLAUME J., 1994, *Les transports maritimes et la Norvège. Etude des faits et conséquences de la circulation par mer*, université de Paris I, thèse d'Etat sous la direction du Prof. Jacqueline Beaujeu-Garnier, 725 p.

GUILLAUME J., 1996, Quelques réflexions sur les relations entre régionalisation et maritimisation par les transports, *Séminaires de l'URA 904*, mars, Nantes, p. 14-15.

GUILLAUME J., 1995, Du port à la ville-port. Essai sur les étapes d'une métamorphose, *Cahiers nantais*, n° 44-45, Nantes, p. 131-137.

GUILLAUME J., 1998, Les ports de commerce, entre ambiance atlantique et mondialisation, *Historiens & Géographes*, n° 363, p. 199-205.

GUILLEN ROMO H., 1994, De la pensée de la CEPAL au néolibéralisme, du néolibéralisme au néostructuralisme, une revue de la littérature sud-américaine, *Revue Tiers-Monde*, n° 140, t. XXXV, octobre-décembre, PUF, Paris, p. 907-926.

HOFFMANN J., 1999, After the Latin American port privatizations : the emergence of a "Latin American Model", *Fourth World Port Privatization Conference, London, september 1999*, 8 p. (<http://docs.vircomnet.com>).

HOFFMANN J., 2000, The potential of Hub ports on the South America pacific coast, *Lloyd's list conference "Port privatisation. The global record and outlook"*, Lisbonne, 22-23/II/2000, 10 p., (<http://www.eclac.cl>).

I.M.M., 1990, *Cronología de Montevideo*, I.M.M. Montevideo : 32 p.

I.M.M., 1994, *Plan estrategico para el desarrollo* : 38 p.

I.M.M., 1996, *Montevideo en cifras*, I.M.M. Montevideo : 38 p.

INE, 1997, *VII Censo general de población, III de hogares y V de viviendas. Total del País*, 22 de mayo de 1996, República Oriental del Uruguay, 125 p.

INE, 1998, *Anuario estadístico*, ROU, 251 p.

INSEE, 2000, *Tableau de l'économie française*, Insee, Paris, 199 p.

JACKSON M., 1979, *Etudes de la zone côtière de l'est de l'Uruguay en vue d'un établissement portuaire*, Université de Brest, thèse de Géographie, sous la direction du Prof. A. Guilcher, 2 volumes, 399 p.

JENSEN B., 1989, *L'intégration économique au service du développement ? Le cas du programme d'intégration argentino-brésilien*, Paris III, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, mémoire de DEA sous la direction de R. Prats, 71 p.

KOUTOUDJAN A., 1990, La Hidrovía Paraguay-Paraná, apreciación geopolítica *Geopolítica hacia una doctrina nacional*, n° 40, Buenos Aires, p. 65-71

LABASSE J., 1987, Sur la relation dialectique ville-fleuve, in : *Mélanges offerts au Professeur Jacqueline Beaujeu Garnier*, Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Île de France, Société de Géographie, Paris, p. 303-308.

LE BAIL J., 1995, *Contribution à l'étude des pêches en Amérique latine*, Thèse de Géographie, Université de Nantes, dir. J. Chaussade, vol. 1, 407 p.

LE GOUARD Y., 1996, Sea-Land : une épopée de 40 ans, *Journal de la Marine Marchande*, 23 avril, p. 1028-1031, 3 mai, p. 1102-1106, 10 mai, p. 1188-1191, 17 mai,



p. 1239-1 244.

LEMOINE J., 1997, *Les 100 portes de l'Amérique Latine*, Editions De l'Atelier, Paris, 399 p.

LEON P., 1969, *Economie et sociétés de l'Amérique latine*, Société d'édition d'enseignement supérieur, Paris, 480 p.

LIGRONE P. 1995, *Transformations territoriales du littoral sud de l'Uruguay et les grands projets d'intégration régionale : des défis stratégiques pour l'aménagement du territoire*, Université de Paris III, thèse de Géographie, sous la direction du Prof. Anne Colin Delavaud, 497 p

LIGRONE P., 1996, *Escenarios para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Escalas supra-departamentales*, Convenio Facultad de Arquitectura - Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 77 p.

LIGRONE P., 1997, *Colonia al encuentro de dos siglos. Proyecto Microrregion de Colonia*, Convenio IMC-MVOTMA, Uruguay, 62 p.

LOPEZ CAMPANA P., 1925, *El libro del centenario uruguayo*, Agencia de publicidad Capurro y Compañía, Montevideo, 1 096 p.

LÓPEZ GALLERO A., TISNÉS A., 1997, El puente Colonia-Buenos Aires. Intento de evaluación multidisciplinaria, *Revista Geo-Uruguay*, n° 1, Montevideo, p. 8-31.

LURASCHI N. H., 2000, *Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Transporte carretero (Mercosur y Chile)*, ALADI, Montevideo, 112 p.

M.T.O.P., O.E.A., 1995, *Estudio de integración regional en el transporte de carga. Informe primera etapa*, t.1, 231 p.

MAGARIÑOS G., 1992, Hacia el Mercosur 95. Bases para una negociación equilibrada, in : CIESU, *Pequeños países en la integración. Oportunidades y riesgos*, Ediciones Trilce, Montevideo, p. 60-86.

MAGGI C., 1999, *Artigas y el lejano norte (refutación de la historia patria)*, Fin de siglo, Coll. Raíces, Montevideo, Uruguay, 196 p.

MAGGI C., 2000, ¿ Vale privatizar : si o no ? *El Pais*, 7/VII/2000, Montevideo, p. 3.

MALLO S., SERNA M., 1992, Las privatizaciones en Argentina y en Uruguay : la eficiencia privada versus el Estado social, *Revista de Ciencias Sociales*, n° 7, Montevideo, p. 7-22.

MARCADON J., 1995, L'étude des ports du Canada, base de réflexions sur les pratiques territoriales à l'échelle de l'Amérique du Nord, *Cahiers Nantais*, n° 44-45, IGARUN, p. 119-130.

MARCADON J., COMTOIS C., 1996, Le modèle chrono-spatial appliqué aux villes portuaires maritimes françaises et chinoises, in : *La ville maritime, temps, espaces et représentations*, UBO, Brest, p 171-183.

MARCADON J., 1997, Les stratégies des armements maritimes de lignes régulières et les métropoles portuaires, in : Sanguin A. L., Claval P. (coord.), *Métropolisation et politique*, L'harmattan, p. 189-203.

MARCADON J. 1998, Les routes maritimes, les flux de marchandises et de passagers à travers l'océan atlantique, *Historiens & Géographes*, n° 363, p. 207-214.

MARCADON J., 1998, Le littoral de l'Uruguay, in : *Les littoraux. Espaces de vie*, SEDES, coll. Dossiers des Images Economiques du Monde n° 23, Paris, p. 277-285.

MARCHAND J.-P., 1992, Le modèle centre/périphérie et l'Irlande, *Hommes et Terres du Nord*, n° 2, p. 67-71.

MARGHERITIS A., 1998, Economie politique des privatisations en Argentine, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 29, La Documentation française, Paris, p. 99-123.

- MARSIGLIA J., PINTOS G., 1997, La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención, *Cuadernos del CLAEH*, n° 78-79, Montevideo, p. 93-110.
- MAURO F., 1982, Bougainville et l'Amérique du Sud, 1767, in : *L'importance de l'exploration maritime au siècle des lumières, à propos du voyage de Bougainville*, éditions du CNRS, Paris, p. 79-89.
- MEZA R.B., 1993, Pour un nouveau développement en Amérique latine, *Problèmes économiques*, n° 2.351, La Documentation française, Paris, p. 29-32.
- MILLOT J., BERTINO M., 1996, *Historia economica del Uruguay*, Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 463 p.
- MIOSSEC A. (dir.), 1998, *Géographie humaine des littoraux maritimes*, CNED-SEDES, Paris, 471 p.
- MONTALDO J. ; MARTINEZ C.M. 1999, *Una visión histórica de la trayectoria comercial del Puerto de Montevideo*, Montevideo, 21 p. Publication en cours
- MONTERO H. M., 1958, *El Río Uruguay. Geografía, Historia y Geopolítica de sus Aguas y sus Islas*, Centro Militar, Biblioteca General Artigas, volumen n°36, 2t., Montevideo, 197 p. & 215 p.
- MORAES J. A., 1996, Uruguay, un algodón entre dos cristales, *Cuadernos del CLAEH*, n° 77, Montevideo, p. 115-133.
- MGAP, 1998, Anuario estadístico agropecuario, ROU, 168 p.
- MTOP Ministerio de Transporte y Obras Públicas - PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Unesco 1980, *Conservación y mejora de playas. URU.73 007*, Unesco, Uruguay, 593 p.
- MTOP, 1988, Anuario estadístico de transporte, DNT, Montevideo, ROU.
- MTOP, 1993, Anuario estadístico de transporte, DNT, Montevideo, ROU.
- MTOP, 1997, Anuario estadístico de transporte, DNT, Montevideo, ROU.
- MTOP, PNUD, Unesco, 1979, *Conservación y mejora de playas, URU. 73 007, Informe Técnico*, Unesco, Uruguay, 584 p.
- MUSSET A., 1998, Les littoraux latino-américains : une géographie paradoxale, in : *Les littoraux latino-américains. Terres à découvrir*, Paris, p. 99-113.
- MUSSET A., 1998, Les littoraux latino-américains ; une géographie paradoxale, in : Musset A., (coord.), *Les littoraux latino-américains. Terres à découvrir*, Travaux et Mémoires de l'IHEAL, Paris, CREDAL, p. 5-10.
- NAHUM B., 1992, Los primeros frigoríficos en el río de la Plata, *SUMA*, 7 (12), Montevideo, p. 81-111.
- NAHUM B., 1993, El origen de algunas empresas públicas uruguayas, *SUMA*, n° 8, Montevideo, p. 7-38.
- NITROSSO R., 1993, Cuencas hidrográficas y sus problemas : Cuenca de los arroyos Pantanoso y Miguelete, *Arquitectura*, n° 263, Montevideo, p. 51-53.
- OCAMPO J. A., 2001, *Inversión extranjera en America latina y el Caribe : informe 2000. Panorama regional*, CEPAL, Santiago, Chili, 37 p.
- OEA, 1985, *El transporte en la Cuenca del Plata*, Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 170 p.
- PADRON A., 1995, El PIT-CNT en el proceso de integración, *Cuadernos del CLAEH*, n° 72, Montevideo, p. 7-19.
- PALIERNE J-M., 1995, Vive la géographie régionale ! Défense et illustration d'une discipline-mère recadrée par les méthodes modernes de l'analyse synthétique, *Cahiers*

Nantais, n° 44-45, p. 105-117.

PANARIO D., 1987, *Geomorfología del Uruguay*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias, Montevideo, 32 p.

PANARIO D ; GUTIÉRREZ O. 1996, Montevideo et le Río de la Plata, in : *La ville maritime : temps, espaces et représentations*, Université de Bretagne Occidentale, Brest, p. 185-194.

PAPON P., 1996, *Le sixième continent. Géopolitique des océans*, Odile Jacob, Paris, 336 p.

PASTRANA R., 1998, Montevideo : rive gauche, in : *Urbanisme*, n° 298, p. 29-34.

PECAUT D. (coord.), 1994, La ville et l'Amérique latine, in : *Problèmes d'Amérique latine n° 14, juillet - septembre*, La documentation Française, Paris, 344 p.

PEÑA C. 1997, El turismo en Uruguay, *Revista GeoUruguay*, n° 1, Montevideo, p. 35-51.

PENA H., 1987, Paraná, un capital sin acta de nacimiento, *Revista del Instituto de Geografía Militar*, n° 2, año 2, Buenos Aires, p. 61-68.

PÉREZ PIERA A., 1992, La descentralización en Montevideo : un itinerario innovador, *Cuadernos del CLAEH*, n° 62, Montevideo, p. 93-107.

PIETRI J. M., 1998, L'impact économique des ports, *Journal de la Marine Marchande*, 12 juin, Paris, p. 1366-1369.

PIETRI-LEVY A.L., 1994, Systèmes urbains et relations internationales. Le littoral uruguayen du Río de la Plata, *Cahiers des Sciences humaines n° 30*, ORSTOM, Paris, p. 621-643.

PIETRI-LEVY A.L., 1995, Disparités culturelles et formes d'organisation de l'espace. Le département de Colonia, en Uruguay, *Géographies et Cultures*, n° 14, L'Harmattan, Paris, p. 43-64.

PINTOS G., MARSIGLIA J., 1997, La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias, y nuevas modalidades de intervención, *Cuadernos del CLAEH*, n° 78-79, Montevideo, p. 93-110.

PLANAVE S.A., C.O.T.E.C., 1998a, *Plan maestro de desarrollo de los puertos de Nueva Palmira y Fray Bentos, informe final*, Puerto de Nueva Palmira, ANP, Montevideo, 126 p.

PLANAVE S.A., C.O.T.E.C., 1998b, *Plan maestro de desarrollo de los puertos de Nueva Palmira y Fray Bentos, informe final*, Puerto de Fray Bentos, ANP, Montevideo, 126 p.

PRATS R., 1980, Intégration physique et aménagement du territoire dans le bassin de la Plata, in : *L'industrialisation des pays de la Plata. Evells et somnolences (1890-1970)*, Travaux et mémoires de l'IHEAL n° 33, Université Paris III, Paris, p. 143-173.

PRIOUL C., 1998, *Liens de lieux*, Position en vue d'une habilitation à diriger des recherches, Nantes, Vol 1, 246 p.

Programa de reconversion industrial del Uruguay en vistas del Mercosur, Comision de las comunidades europeas, 1993, *Políticas de localización industrial. Actos del seminario, Montevideo, 8 - 9 de diciembre 1992*, Observatorio Comunidad Europea, Comision sectorial para el Mercosur, 105 p.

QUAGLIOTTI de BELLIS B., 1990, La Cuenca del Plata en la geopolítica del Cono Sur, in : KELLY P. & CHILD J. (dir.), *Geopolítica del Cono Sur y la Antartida*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, p. 129-146.

REVEL MOUROZ J., 1989, Pour une géopolitique régionale et urbaine, in : Revel Mouroz J. (coord.), *Pouvoir local et décentralisation. Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine*, Travaux et Mémoires de l'IHEL, n° 47, Paris, p. 11-18.

REYNAUD A., 1992, Centre et périphérie, in : Bailly A., Ferras R., Pumain D., *Encyclopédie de Géographie*, Economica, Paris, p. 599-615.

- RIST G., 1996, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, Paris, 426 p.
- ROCCATAGLIATA J.A., 1986, *Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial. De la centralización a la descentralización con proyección continental y oceánica*, Pleamar, Buenos Aires, 295 p.
- ROSTOW W.W., 1963, *Les étapes de la croissance économique*, Editions du Seuil, Paris, 252 p.
- ROUQUIE A., 1998, *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, 2e édition, Seuil, coll. Points Essais, Paris, 484 p.
- RUBIATO J., HOFFMANN J., 2000, Actualidades y perspectivas del transporte multimodal, marítimo y puertos, *Boletín FAL*, n° 161, ONU-CEPAL, 6 p. (<http://www.eclac.org>).
- RUIZ ESTELLANO G., 2000, *Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Modo Fluvial (Cuenca del Plata)*, ALADI, Montevideo, 177 p.
- S.O.G.R.E.A.H., S.E.U.R.E.C.A., G.K.W., C.S.I., 1992, *Plan director de saneamiento del departamento de Montevideo. Planificación Urbana*, 2 vol., I.M.M., Montevideo, 450 p.
- SALDAÑA J.M.F., ZUÑIGA E.G., 1939, *Historia del puerto de Montevideo*, A.N.P., Uruguay, 336 p.
- SANCHEZ GIJON A., 1990, *La integración en la Cuenca del Plata*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 277 p.
- SANT'ANNA J. A., 1997, *Integración en el sector transporte en el cono Sur : transporte terrestre*, BID-INTAL, Buenos Aires, 154 p.
- SCHNEIER-MADANES G., 1998, Deux ports, un fleuve. Buenos Aires, une métropole en projet, *Urbanisme*, n° 298, Paris, p. 14-17.
- SCHNEIER-MADANES G., SCHLAEN R., 1987, La reine de la Plata, in : *Autrement*, "Buenos Aires, port de l'Extrême-Europe", n° 22, Paris, p. 21-25.
- SCHREIBER M., 1996, Infrastructures : déclin ou renouveau, *Journal de la Marine Marchande*, 24 mai, Paris, p. 1312-1313.
- SCHVARZER J., 1993, La restructuration de l'économie argentine (1989-1992), *Problèmes d'Amérique latine*, n° 8, La Documentation française, Paris, p. 3-23.
- SCHWEITZER A., 2000, *Intégration régionale et aménagement du territoire dans le Mercosur : frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières*, Paris III, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, thèse de géographie sous la direction du Prof. J. Revel Mouroz, 543 p.
- SCOLAVINO G. 1994, El nuevo puerto : le hace la guerra al expediente. Fin al caos gremial y participación privada, *Estrategia*, mars 1994, Montevideo, p. 6-11.
- SECCHI C., 1994, Le GATT et l'intégration économique en Amérique latine, in : *GEMDEV, L'intégration régionale dans le monde. Innovations et ruptures*, Karthala, Paris, p. 21-34.
- SGUT M., 1991, La navegación en la Hidrovía. Marcos legal y técnico, *Boletín del Centro Naval* n° 763-G-11, *La Hidrovía Paraguay-Paraná, factor de integración*, Buenos Aires, p. 223-253.
- SGUT M., 1996, *Integración en el sector transporte en el Cono Sur : puertos y vías fluviales*, BID-INTAL, Buenos Aires, 118 p.
- SIDICARO R., 1993, 1989-1992, Fin d'une Argentine ou commencement d'une autre ?, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 8, La Documentation française, Paris, p. 25-35.
- SOGREAH, 1999, *Revisión del Plan Maestro. Informe final*, ANP, Montevideo, 203 p.
- SOLANO D., 1999, Les privatisations sont l'amorce d'un vaste processus de modernisation des ports d'Amérique latine, *Journal de la Marine marchande*, 5/XI/1999, Paris,

p. 2329-2336.

SOUCHAUD S., 2001, Nouveaux espaces en Amérique du Sud : la frontière paraguayobrasilienne, *Mappemonde*, n° 61, Belin-Reclus, Paris, p. 19-23.

SPRECHMANN T, CAPANDEGUY D., 1992, La costa une réflexion stratégique, *El Arqua. Arquitectura y diseño*, n° 3, Montevideo, p. 66-90.

STARR J. T., 1995, La porte océane : un concept en évolution, in : *Ve Conférence Internationale villes et ports*. Dakar, AIVP Le Havre, p. 89-95

STOLOVICH L., 1995, Los grupos económicos de Argentina, Brasil y Uruguay, *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4, Instituto de Investigaciones Sociales, Mexico, p. 173-189.

STOLOVICH L., 1997, Los empresarios de un país pequeño ante la integración regional, *Nueva Sociedad*, n° 151, Caracas, Venezuela, p. 137-153.

TERRASSIER N., 1997, *Stratégie de développement du transport maritime de lignes régulières*, Ed. Moreux, Paris, 317 p.

THERY H., 1991, Les franges pionnières, un complexe géographique, in : Théry H, Droulers M. (coord.), *Pierre Monbeig, un géographe pionnier*, CREDAL-IHEAL, Paris, p. 81-93.

THOMSON I., 1997, *Integración en el sector transporte en el cono Sur : los ferrariles y su contribución al comercio internacional*, BID-INTAL, Buenos Aires 82 p.

THUAL F., 1996, *Géopolitique de l'Amérique latine*, Economica, Paris, 108 p.

TORRELO M., 1992, Las causas de una inversión insuficiente, *SUMA*, n° 7, Montevideo, p. 37-67.

VAILLANT M., 1997, Pradera, frontera y puerto otra vez, *Cuadernos del CLAEH*, n° 78-79, Montevideo, p. 25-42.

VALLADAO A., 1990, Le Brésil : l'adieu à la géopolitique, *Hérodote*, n° 57, p. 180-196.

VANIER M., 1998, La recomposition territoriale. Un "grand débat" idéal, *Espaces et sociétés*, n° 96 "Infrastructures et formes urbaines, t.2 Architecture des réseaux", L'Harmattan, Paris, p. 125-143.

VARESE J.A., 1998, Naufragios y percances en la Bahía de Maldonado, in : *Puertos marítimos y fluvial del Uruguay. Hidrovía Paraná-Paraguay Puerto Caceres-Puerto Nueva Palmira*, Academia Uruguaya de Historia Marítima y Fluvial, Montevideo, p. 189-214.

VEIGA D., 1999, Las sociedades locales en el contexto de la globalización : estudio de casos en Uruguay, *Revista Eure*, n° 74, Santiago du Chili, p. 71-82.

VERLAQUE C., 1982, Port et développement économique de la ville : les cas de Hong Kong et de Singapour, *B.A.G.F.*, n° 487, p. 166-170.

VIGARIÉ A., 1979, *Ports de commerce et vie littorale*, Hachette, Paris, 496 p.

VIGARIÉ A., 1995a, Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée, *Cahiers Nantais*, n° 44-45, p. 171-178.

VIGARIÉ A., 1995b, *La mer et la géostratégie des nations*, Economica-ISC, Paris, 427 p.

VIGARIÉ A., 1997, Les ports et les collectivités territoriales, *Journal de la Marine Marchande*, 21 février 1997, p. 392-395.

WOLKOWITSCH M., 1992, *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin, 191 p.

ZIBECHI R., 1997, Plan Fenix. Edificar para la historia, *Brecha*, n° 559, Montevideo, p. 2.

## Revues

*Boletín FAL (Facilitación del comercio y el transporte en America latina)*

*Cargo Systems*

*Containerisation International*

*Fairplay*

*Journal de la Marine Marchande*

*Le Lloyd's List*

*le Moci*

*Port-Alliance*

## Sources électroniques

- International Trade Administration, US Department of Commerce (Etats-Unis) : [www.ita.doc.gov](http://www.ita.doc.gov)

*Note : Des rapports sur les évolutions récentes de l'activité transport, par pays.*

- Autorité portuaire de Buenos Aires (Argentine) : [www.bairesport.gov.ar](http://www.bairesport.gov.ar)

*Note : Plans et projet de développement portuaire. Informations sur les lignes, tarifs et partenaires du port provincial. Détail des différents opérateurs privés sur les terminaux concessionnés depuis le début du programme de libéralisation entrepris par le Pdt. Menem au début des années quatre-vingt-dix.*

- Puerto Madero, projet de reconversion portuaire, Buenos Aires (Argentine) : [www.puertomadero.com](http://www.puertomadero.com)

- Autorité portuaire de Santos (Brésil) : [www.portodesantos.com](http://www.portodesantos.com)

*Note : Plans et projet de développement portuaire. Informations sur les lignes, tarifs et partenaires du port. Quelques statistiques récentes.*

- Autorité portuaire de Montevideo : [www.anp.com.uy](http://www.anp.com.uy)

*Note : Plans et projets, chiffres et infrastructures. Quelques liens avec les acteurs.*

- Ministério dos Transportes (Brésil) : [www.geipot.gov.br](http://www.geipot.gov.br)

*Note : on trouve là toutes les statistiques du secteur des transports au Brésil.*

- Ministerio de Economía y Obras Públicas, Secretaría de Transporte (Argentine) : [www.mecon.ar](http://www.mecon.ar)

*Note : Certaines données statistiques sur les transports (Fer, Route, Port) en Argentine. Quelques zooms sur certains types de trafics, les céréales et leurs produits dérivés en particulier, par port. On retrouve ici quelques données statistiques concernant Buenos Aires.*

- Transroll (Brésil) : [www.transroll.com.br](http://www.transroll.com.br)

- Pont Buenos Aires- Colonia : [www.laracolonia.com.ar](http://www.laracolonia.com.ar)

Les deux principaux quotidiens de l'Uruguay

*El País* : [www.diarioelpais.com.uy](http://www.diarioelpais.com.uy)

*La Republica* : [www.diariolarepublica.com.uy](http://www.diariolarepublica.com.uy)

### **Entretiens réalisés auprès de représentants des organismes suivants<sup>1</sup> :**

AFE : Administración de Ferrocarriles del Estado

ANP : Administración Nacional de Puertos. División de Planificación. Montevideo (Uruguay).

ANP. Gerencia de Colonia (Uruguay).

ANP. Gerencia de Fray Bentos (Uruguay).

ANP. Gerencia de Nueva Palmira (Uruguay).

BHU : Banco Hipotecario del Uruguay. Departamento de Rehabilitación de Vivienda. Montevideo (Uruguay).

Cargas y Servicios : Opérateur portuaire. Montevideo (Uruguay)

CARP : Comisión Administradora del Río de la Plata. Montevideo (Uruguay)

CARU : Comisión Administradora del Río Uruguay. Paysandú (Uruguay).

Centro de Capacitación GTZ Trainmar. Montevideo (Uruguay).

Centro de Navegación. Montevideo (Uruguay).

Christophersen : Agent Maritime. Montevideo (Uruguay)

CMMN : Camará de la Marina Mercante Nacional. Montevideo (Uruguay).

CPCV : Comisión Permanente de la Ciudad Vieja. Montevideo (Uruguay).

CTMFM : Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo. Montevideo (Uruguay)

DINOT : Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA : Ministerio de Vivienda, de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) Montevideo (Uruguay).

DNH : Dirección Nacional de Hidrografía. Puerto de Paysandú (Uruguay).

*El País* : Quotidien national (Uruguay)

IMM : Intendencia Municipal de Montevideo. Service du POT : Plan de Ordenamiento Territorial Montevideo (Uruguay).

IPTI : Instituto de Planificación de Transporte e Infraestructura (MTOP : Ministerio de Transporte y Obras Públicas) Montevideo (Uruguay).

Mo. Vi.T.De.S. : Movimiento Vida Trabajo y Desarrollo Sustentable. Fray Bentos (Uruguay).

Montemar : Compagnie maritime. Montevideo (Uruguay).

Plan Fenix

PLATAMAR S.A. : Agent maritime. Rosario (Argentine).

SOGREAH : Bureau d'études. (France).

SUANP : Sindicato Unico del Administración Nacional de Puertos. Montevideo (Uruguay)

ZFC : Zona Franca de Colonia. Colonia (Uruguay).

<sup>1</sup> Etant donné le caractère confidentiel de certaines informations recueillies lors des ces entretiens, nous préférons ne pas révéler l'identité de chacune des personnes avec lesquelles nous avons eu ces conversations.





## Glossaire

**Agro-pastoral** : traduction du terme agro-pecuario, qui qualifie le secteur d'activités lié à l'agriculture et à l'élevage.

**Batllisme** : idéologie politique du nom du leader de ce mouvement majoritaire au sein du parti Colorado : Jose Batlle y Ordoñez, président de la République uruguayenne à deux reprises 1903-1907, 1911-1915. A l'écoute des revendications sociales qui suscitent débat au sein de la classe politique dans les années 1910, Jose Batlle rompit avec le mode libéral de gouvernement en vigueur durant la seconde moitié du XIXe siècle. Partisans d'un Etat-entrepreneur et social, les gouvernements d'inspiration batlliste (1903-1931 et 1943-1959) furent les ardents promoteurs de la nationalisation du système productif et des mesures de protections sociales. Le mouvement batlliste, actuellement au pouvoir (J. M. Sanguinetti, 1995-1999, J. Batlle depuis 1999), se veut l'héritier de l'idée d'un Etat régulateur de l'économie. De manière schématique, le batllisme s'oppose traditionnellement à l'"herrerisme", du nom de son fondateur, Luis Alberto de Herrera, membre du parti Blanco, représentant des grands propriétaires terriens et partisan d'une gestion libérale et décentralisée des affaires publiques. Premier civil à la tête du parti Blanco, il fut à l'origine de la fin du nationalisme-révolutionnaire comme projet politique au sein de son parti et contribua à l'adoption du vote à bulletins secrets au sein des institutions parlementaires du pays (1910). Il s'opposa avec succès au projet batlliste de transformation du régime présidentiel en un pouvoir exécutif collégial. Issu de cette mouvance, le président Luis Alberto Lacalle (1990-1994) tenta, sans y parvenir totalement, de lancer en Uruguay un ambitieux programme de privatisation et de dérégulation calqué sur le modèle argentin.

**Bi-océanique** : qualité d'un territoire ouvert sur deux océans, soit par le contrôle effectif de deux façades maritimes différentes, soit par la mise en place de corridors de transport reliant les deux façades entre elles et dont l'une est sous son contrôle. "Bloquée au nord, l'Argentine porte son énergie vers la mer (...) Ses géopoliticiens développent le thème de l'Argentine, pays bi-continental (Amérique et Antarctique) et océanique, voire pour certains, bi-continental et bi-océanique (Atlantique et Pacifique)" (H. Coutau-Bégarie, 1985, p. 173).

**Brésiguayen** : adjectif proposé par Sylvain Souchaud dans un article de la revue *Mappemonde* pour qualifier la région frontalière brésilo-paraguayenne. Cet espace transfrontalier trouve son origine dans les années cinquante lors du rapprochement diplomatique entre les deux pays qui se traduit par de multiples projets de coopération. "Installés depuis une trentaine d'années sur les marges frontalières du Paraguay oriental, les immigrants et descendants d'immigrants brésiliens réalisent, grâce à l'introduction de la monoculture intensive du soja, l'intégration macrorégionale (continentale) et mondiale du Paraguay" (S. Souchaud, 2001, p. 19). Selon le même auteur, cette région rassemble aujourd'hui près de 10 % de la population paraguayenne.

**Cadre opératoire** : "Hors de la maille de gestion, la "région" n'est pas un concept opératoire en géographie, mais tout au plus une notion vague que seul éclaire le contexte (...)" (Brunet R., 1995). S'il ne s'agit pas de reconnaître le bassin de la Plata ou le Cône sud comme des "régions" au sens de "mailles de gestion", on peut toutefois identifier ces deux concepts géopolitiques comme les champs d'application de multiples opérations d'aménagement et donc comme des espaces de projection sociale. Objet de planification et outil de réflexion politique, bassin de la Plata et Cône sud apparaissent à nos yeux comme des cadres opératoires dont les limites peuvent varier en fonction des utopies qui s'y projettent. Identifié et accepté par un certain nombre d'acteurs des sphères politique et économique, le cadre opératoire justifie l'intervention des aménageurs. Il se distingue du cadre territorial\* dans la mesure où il n'est pas totalement approprié. Il ne dispose pas de frontières établies et reconnues par tous, dans la mesure où son emprise spatiale dépend fondamentalement des stratégies qui s'y projettent.

**Champ de forces** : ensemble de relations socio-spatiales dont l'étroite imbrication fonde, selon Roger Brunet, la vie d'un territoire. L'analyse territoriale "doit rechercher comment les réseaux de relations en associent certains ou, au contraire, en isolent d'autres. Ces réseaux créent donc, un champ de forces qui commande la structure territoriale" (A. Chauvet, 1986, p. 632). Champs de forces endogène et exogène peuvent être distingués. Ainsi, Alain Chauvet démontre que c'est dans l'isolement que se construit la dynamique interne de la Vendée choletaise, exprimée "d'abord sur le plan socioculturel, dans le cadre paroissial, avant de se manifester dans le domaine industriel et agricole à l'échelle de ce "pays" d'anciennes Marches territoriales". A l'inverse, la partie nantaise s'est "toujours épanouie dans le cadre d'un champ de force exogène". "Ce champ est le plus souvent décrit par les géographes en termes d'armature urbaine, de trame de voies de communication, de tissu de peuplement et de pratiques ou comportements dans l'espace ; il ne faut pas oublier cependant que tous ces éléments ne sont que les signes des forces qui s'exercent dans le champ" (A. Chauvet, 1986, p. 634).

**Domaine** : "Le géographe reconnaît un premier signe de la réalité régionale dans le paysage qui lui permet de différencier et de classer des unités d'interprétation de la nature par l'homme, unités que je propose d'appeler "domaines" à une double condition : qu'ils soient d'une part réellement géographiques, c'est-à-dire le produit d'une relation des sociétés à leur espace et non pas seulement l'œuvre particulière de la nature - au sens du domaine océanique, par exemple - ou de l'homme - au sens du domaine breton. Qu'ils soient d'autre part considérés à différentes échelles qui conduisent à les faire apparaître comme un jeu d'unités emboîtées les unes dans les autres, depuis les plus exiguës jusqu'aux plus vastes" (A. Chauvet, 1986, p. 129)

**Espace platéen** : concerne l'ensemble de l'emprise spatiale de l'unité hydrographique dite de la Plata et qui concerne les bassins fluviaux du Paraná, Paraguay et Uruguay. Transposée à l'échelle des Etats nations, l'expression tend à exprimer la convergence d'intérêts stratégiques et économiques que constitue cet immense "système-versant\*" autour duquel l'Argentine pampéenne, le Brésil *mato grossense*, l'Uruguay et la Bolivie méridionale tendent à graviter, le Paraguay y étant géographiquement au centre. Espace en partie transfrontalier, l'ensemble platéen dessine également une certaine forme d'aire culturelle, fondée sur un double héritage : celui de la civilisation de l'élevage, la culture "gaucha", et celui du peuple guarani dont le Paraguay et ses bordures sont le support spatial mais dont l'influence, dans le cadre de revendications « d'indianité », dans des pays réputés sans indiens, reste difficile à saisir. Ce champ de forces endogènes est néanmoins beaucoup plus important que certains historiens ont bien voulu le laisser entendre, en particulier en Uruguay, où l'Histoire et notamment l'influence des indiens *Charrúas* sur le destin et l'identité nationale, est en cours de réécriture. "Ninguno de los grandes estudiosos que investigaron nuestro pasado, apreció este aspecto 1" (C. Maggi, 1999, p. 13). Voir également sur ce sujet : G. Verdasio, 1992, *Identidad uruguaya : ¿ mito, crisis o afirmación ?* Ed. Trilce, 179 p.

**Herrerisme** : voir batllisme.

**Ménemisme** : mode de gouvernement inspiré par les méthodes de Carlos Menem, Président de la République argentine dans les années quatre-vingt-dix. A la tête du parti justicialiste dont Juan Peron fut le leader charismatique, il est élu sur les bases du programme populiste. Dès les premiers mois de son mandat, Carlos Menem opère cependant un changement radical face à l'urgence de la situation, alors catastrophique en Argentine. Un vaste programme de privatisation est engagé dont l'originalité réside dans la rapidité de sa mise en œuvre. Cette nouvelle efficacité ne repose pas sur l'obtention d'un consentement général mais sur la loi de réforme de l'État qui permet la concentration des pouvoirs dans les mains de la Présidence, en autorisant l'exécutif à prendre les mesures qui s'imposent sans l'aval préalable des chambres parlementaires durant deux ans (J. Schwarzer, 1993).

**Panplatéenisme** : "Il est convenu d'appeler panisme ou pan-idée (...) une représentation géopolitique fondée sur la communauté ethnique ou religieuse, ou sur la commu-

nauté régionale ou continentale. Le premier groupe de représentation est le plus souvent fondé sur le mythe d'un territoire historique maximal sur lequel se serait épanoui, à un moment donné de son histoire correspondant à un âge d'or, un groupe ethno-linguistique" (A. Chauprade, F. Thual, 1999, p. 556). La carte présentée par le géopoliticien Jorge Alberto Fraga dans un article de 1991, où la Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay figurent comme des "territoires perdus", illustre cette idée. L'utopie territoriale que constitue l'unification du bassin de la Plata trouve son fondement historique dans la vice-royauté de la Plata (1776).

**Porteño, portègne** : nom donné aux habitants de Buenos Aires. Selon les lieux, le terme prend différentes significations. Un "banlieusard", résidant dans le "Gran Buenos Aires", périphérie urbaine qui dépend de l'autorité provinciale, ne se sent pas "porteño", qualificatif qu'il réserve aux gens de la "Capital Fédérale", (centre ville) placée sous l'autorité directe de l'Etat. En fait, le terme, localement utilisé de manière assez péjorative, caractérise l'ensemble de la population de Buenos Aires pour les provinciaux argentins, l'ensemble des Argentins pour certains Uruguayens. En France, le terme fait davantage référence au mythe incarné par la cité portuaire, berceau du tango et porte ouverte sur les immensités pampéennes.

**Péronisme** : "En juillet 1989, le péronisme a accédé pour la troisième fois de son histoire au contrôle de l'Etat. Parti de tradition anti-libérale en matière économique, ses principaux appuis électoraux se trouvaient dans les classes populaires et il bénéficiait de l'adhésion active des syndicats" (R. Sidicaro, 1993, p. 25). De manière très synthétique, on peut dire que le péronisme se caractérise par des méthodes de gouvernement fondées sur l'idée de l'Etat providence, protecteur et entrepreneur. Du point de vue de la politique extérieure, le péronisme repose sur le principe du non-alignement et la proposition d'une troisième voie. Tout en s'appuyant sur les mêmes bases électorales, le ménemisme rompt brutalement avec cet héritage.

**Rosafe** : nom donné, dans le discours des aménageurs et des planificateurs à la zone formée par le bipôle Rosario-Santa Fe. Les fonctions de transbordement assumées par ces deux ports ont conduit à la construction ici d'un véritable carrefour. En effet, la réalisation d'un tunnel subfluvial "Hernandarias", inauguré le 13 décembre 1969, entre les villes de Santa Fe et de Paraná permet le contact entre les provinces d'Entre Rios et de Santa Fe. Le projet de viaduc entre les villes de Rosario et de Victoria pourrait renforcer ces liaisons est-ouest. Depuis l'achèvement en 1998 du programme de dragage "Rosario al mar", les ports de la zone incarnent plus que jamais l'interface fluvio-maritime du bas-Paraná caractérisée par la nécessaire rupture de charge entre deux systèmes de navigation distincts.

**Système-versant** : ensemble spatial organisé par un couloir drainant et animé par un champ de relations horizontales et verticales sous la forme de flux, respectivement matériels et immatériels. Le fleuve Paraná ne peut être défini comme une région dans le sens où sa linéarité et son caractère transfrontalier n'en font pas une maille de gestion à part entière. Au mieux, il constitue une unité d'aménagement, un espace-projet. Cependant, une certaine épaisseur le caractérise dans la mesure où son utilisation fédère un grand nombre d'acteurs tant socio-économiques qu'institutionnels (relations verticales) et où se tisse, sur ses bordures, toute une trame d'acheminement et de distribution (relations horizontales). Ce réseau est perpendiculairement orienté vers le linéaire fluvial qui le vertèbre. Flux et ambitions s'y versent. Sur ses marges occidentales, le Paraná entre en concurrence avec un autre système-versant, celui du Tieté. Sans toujours la recouvrir, la notion ici proposée se rapproche de celle d'arrière-pays.

**Territoire** : "Les territoires sont les cadres d'intervention des groupes humains sur l'espace terrestre et la structure de ces territoires comme leur évolution dans le temps et l'espace ont des conséquences certaines sur l'ordre et les mutations des sociétés et des lieux. Les cadres territoriaux ont plus ou moins bien exploité ou modifié les domaines potentiels offerts par la nature ou les positions définies dans l'espace ; ils ont pu renforcer ou perturber les forces d'organisation régionale reconnues à travers domaines et positions. Ils demeurent soumis pourtant à la même contingence car les sociétés restent

libres de s'enfermer ou d'échapper aux diverses contraintes du temps et de l'espace" (A. Chauvet, 1986, p. 139). Il existe bien d'autres définitions du territoire dont l'idée centrale repose sur l'idée d'une appropriation de l'espace. Nous avons choisi de fonder notre approche géographique sur celle présentée ici.

**Transbordement** : les fonctions de transbordement se distinguent de celles de transit. Elles consistent en des mouvements bord à bord, sans que la marchandise ait besoin d'être débarquée. Au contraire des secondes, elles ne nécessitent donc pas la présence d'infrastructures de stockage en arrière des quais, qui, par voie de conséquence, engage d'autres manipulations. Les deux sont cependant souvent associées et produisent sur les rives du Paraná un type traditionnel de paysage portuaire, principalement articulé autour de trois éléments : le silo, la bande roulante, la zone franche. Le port uruguayen de Nueva Palmira constitue un bon exemple de ce type de ports spécialisés, caractérisé par la modestie de son emprise terrestre, et dont la richesse repose sur la desserte fluviale de son arrière-pays. Le bas-Paraná, où ce modèle d'organisation est particulièrement prégnant, compose ainsi une véritable interface fluvio-maritime.

**Transnational** : "Le champ du transnational est celui des flux qui passent les frontières comme si elles n'existaient pas, ou qui les contournent : flux d'informations, flux financiers (l'espace financier mondial est de nos jours largement transnational). Le transnational c'est aussi le clandestin, les contrebandes et trafics illicites comme ceux des drogues. Au sein de l'espace Monde, un espace financier transnational a ses modalités de fonctionnement, ses lieux, ses interventions. De même pour l'espace transnational des drogues ou de la prostitution, qui a ses acteurs et ses réseaux. Ces espaces, avec leurs spécificités, interfèrent entre eux et sont des éléments constitutifs de l'espace mondial dans sa configuration actuelle" (O. Dollfus, 1994, p. 29). Le champ du transnational se distingue de celui de l'international, caractérisé par les relations officielles entre Etats exprimées en termes de balances commerciales, de conventions et d'accords, de migrations de population.

**Triple frontière** : pour Alejandro Schweitzer, les multiples initiatives d'intégration régionale (pont, routes, barrage, aménagements divers à vocation commerciale et/ou touristique) ont conduit, au cours du XXe siècle, à la construction d'une "micro-région" autour des chutes d'Iguazú, caractérisée par des dynamiques tri nationales d'intégration, matérialisées par de nombreux programmes d'équipement du territoire (pont, barrage, route, infrastructures touristiques et commerciales, etc.) et une croissance importante de la population. "La structure de la Micro-région de l'Iguazú est définie (...) par la rencontre des fleuves Paraná et Iguazú, les chutes du même nom et le barrage d'Itaipu. Elle comprend en principe les territoires des districts paraguayens de Ciudad del Este, d'Hernandarias, de Minga Guazú et de Presidente Franco, la municipalité brésilienne de Foz do Iguaçu et celle argentine de Puerto Iguazú" (A. Schweitzer, 2000, p. 400). Deux autres lieux du bassin de la Plata correspondent à une zone tri nationale : Bahía Negra sur le haut Paraguay (Brésil/Bolivie/Paraguay) et Cuareim sur le Río Uruguay (Argentine/Brésil/Uruguay). Ils n'ont pour l'instant pas produit un espace aussi intégré que celui de la Triple frontière d'Iguazú.

# Table des figures et encadrés

	Pages
Figure 1 : Le système territorial selon Alain Chauvet	13
Figure 2 : Evolution de la pensée géopolitique en Amérique du Sud au Xxe siècle	26
Figure 3 : Les taux d'urbanisation dans les pays d'Amérique du Sud, à la fin des années 1990	33
Figure 4 : Importations latino-américaines des Etats-Unis et de Grande Bretagne, apportées au total des importations, en 1913 et 1927	53
Figure 5 : Les accords commerciaux signés entre 1950 et 1998 dans le monde	63
Figure 6 : Organigramme des institutions du Mercosur	68
Figure 7 : Les investissements étrangers directs dans les pays du Mercosur et membres associés entre 1990 et 1999	79
Tableau 1 : Les 10 plus grandes firmes présentes en Argentine en 1999	87
Figure 8 : Investissements prévus en Argentine dans l'activité maritime et portuaire selon les secteurs, public et privé, entre 1997 et 2000	88
Figure 9 : Evolution du commerce intra-régional des pays membres du Mercosur, ou associés, entre 1980 et 1999, en valeur	106
Figure 10 : Le profil exportateur des ports de la côte atlantique de l'Amérique du Sud en 1996	110
Figure 11 : Les trafics portuaires sud-américains à la fin des années 1990	111
Figure 12 : L'évolution des trafics de marchandises sur l'Hidrovia Parana-Paraguay entre 1990 et 1997	112
Figure 13 : Evolution des échanges entre le Brésil et ses partenaires du Mercosur entre 1990 et 1996	113
Figure 14 : Evolution des échanges entre l'Argentine et ses partenaires du Mercosur entre 1978 et 1995	113
Figure 15 : La croissance des productions d'origine agricole en Argentine et en Uruguay dans les années 1980 et 1990	117
Figure 16 : Croissance cumulée des surfaces plantées en Uruguay	118
Figure 17 : La concentration des populations en Amérique du Sud et dans le Mercosur	119
Figure 18 : Importations et exportations de l'Argentine selon les postes de douanes entre 1993 et 1997	120
Figure 19 : Les trafics routiers internationaux de marchandises sur les principaux axes du Cône sud	121
Figure 20 : Evolution des achats de camions neufs (supérieurs à 3,5 t) en Uruguay entre 1981 et 1997	124
Figure 21 : Evolution du linéaire routier et des surfaces plantées en Uruguay	125
Figure 22 : Les réseaux de transport dans le Cône sud	126
Figure 23 : Evolution des trafics ferroviaires au Brésil et en Argentine	127
Figure 24 : Grands ensembles et secteurs portuaires sur la côte atlantique de l'Amérique du Sud	139
Figure 25 : Etat de la projection en termes d'infrastructures de transport dans le Cône sud en 1999	147
Figure 26 : Evolution des trafics fluviaux de l'Hidrovia (1990-1995)	150
Figure 27 : Le relief en Uruguay	174
Figure 28 : La Banda Oriental durant la période coloniale	176
Figure 29 : Carte électorale de l'Uruguay en 1999	192
Figure 30 : Villes et peuplement en Uruguay en 1996	194
Figure 31 : Les échanges aux postes de douanes uruguayens en 1997	197
Figure 32 : Les partenaires commerciaux de l'Uruguay à la fin des années 1990	198
Figure 33 : La croissance récente des ventes de viande en Uruguay	199
Figure 34 : Les indicateurs du commerce extérieur de l'Uruguay	200
Figure 35 : La construction du PIB en Uruguay à la fin des années 1990	202
Figure 36 : Les contrastes départementaux selon quelques indicateurs socio-économiques	203
Figure 37 : La répartition des activités agricoles sur le territoire uruguayen	205
Figure 38 : Les trafics aux postes de douanes en 1902	217
Figure 39 : Les flux touristiques en Uruguay à la fin des années 1990	219
Figure 40 : Le bas rio Uruguay, l'effet miroir	226
Figure 41 : L'influence des vents sur les courants de surface dans l'estuaire de la Plata	240

Figure 42 : Estuaire de la Plata	243
Figure 43 : Evolution du nombre de navires sortis du port de Montevideo entre 1815 et 1821	271
Figure 44 : Plan actuel du port de Montevideo et travaux prévus au titre du plan Maestro	282
Figure 45 : Les différents trafics du port de Montevideo	284
Figure 46 : L'organisation de l'espace urbano portuaire dans la baie de Montevideo	289
Figure 47 : Les chenaux de navigation dans l'estuaire	317
Figure 48 : Evolution des trafics à Nueva Palmira entre 1995 et 1998	320
Figure 49 : Plan du port de Nueva Palmira	321
Figure 50 : Nueva Palmira et Fray Bentos	322
Figure 51 : Plan du port de Fray Bentos	335
Figure 52 : Les trafics du port de Fray Bentos	337
Figure 53 : Le système territorial platéen, croquis de synthèse	352

#### TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Le fonctionnement institutionnel du Mercosur	68
Encadré 2 : L'échec social en Argentine	72
Encadré 3 : La concession du chemin de fer argentin	84
Encadré 4 : L'expansion du groupe argentin Macri	85
Encadré 5 : Réforme de l'Etat ou dévaluation ?	99
Encadré 6 : Riz et wagons	125
Encadré 7 : La question syndicale dans les ports brésiliens	134
Encadré 8 : L'organisation de l'activité portuaire et maritime d'Etat au début des années 1990	135
Encadré 9 : L'opération Puerto Madero	157
Encadré 10 : Extrait de la loi des ports n° 24093 de 1992 à propos des nouvelles modalités d'administration des ports	159
Encadré 11 : Le contexte politique uruguayen (1962-1973)	191
Encadré 12 : La pêche en Uruguay	287
Encadré 13 : L'échec de la première tentative de concession du terminal à conteneurs de Montevideo en 1994	297
Encadré 14 : Un problème de site et une nécessaire adaptation aux conditions nouvelles du commerce maritime	302
Encadré 15 : Les Areas Testimoniales, un exemple de décentralisation	306

# Tables des matières

Pages

## Sommaire

<b>Introduction générale</b>	11
<b>Première partie : Le dehors. Cône sud et bassin de la Plata</b>	21
<b>Chapitre 1. Projections et stratégies territoriales dans l'espace platéen</b>	23
I. Le cône sud, espace projeté	25
1. Une aire de géopolitique	25
A. Dans une logique d'affrontement d'abord	25
B. Dans une logique d'intégration ensuite	28
2. Un « cadre opératoire »	30
A. « Optimum dimensionnel » et « optimum politique »	30
B. El interior : la question du rapport à l'espace	32
II. Le bassin de la Plata, espace construit	34
1. L'ère coloniale : la lente construction d'un espace drainant	35
2. Théâtre des constructions nationales	39
A. L'héritage colonial	40
B. La stabilisation des frontières	41
C. Développement des infrastructures de transport et insertion internationale	43
a. L'apport des capitaux étrangers	43
b. La mise en place d'un système drainant	43
c. L'apport fondamental de la propulsion à vapeur	46
d. La production d'un espace organisé	50
e. L'affirmation des Etats-nations	52
3. La dimension géopolitique du bassin de la Plata	54
A. La rivalité argentino-brésilienne	55
B. Emergence de la « frontière institutionnelle »	56
C. « Guerre des barrages » et réorientation des dessertes intérieures	
l'apogée de la géopolitique de confrontation	58
III. Un espace en cours d'intégration	61
1. Intégration régionale et libéralisme économique	61
A. L'intégration, un mouvement dialectique	62
B. Vers une redéfinition du rôle de l'Etat central	64
2. L'application de la théorie de l'intégration dans le Cône sud	66
A. L'héritage des coopérations bilatérales	67
B. Le Mercosur, une entité en construction	67
a. Une union douanière inachevée	67
b. Un faible niveau d'institutionnalisation	69
c. Une situation de blocage : le cas de la politique maritime	70
B. Un processus durable ?	71

C. Les limites d'une procédure strictement économique	73
<b>Chapitre 2. Des flux capitaux</b>	77
I. Un phénomène global : la croissance des IDE	78
1. Le renouveau d'une dynamique ancienne	78
2. L'impact relatif du Mercosur	79
3. Privatisations et stabilité politique : des facteurs déterminants	81
4. L'externalisation de l'économie et la question des impacts	82
II. La fin de l'Etat-entrepreneur et ses conséquences en Argentine	82
1. Les traumatismes locaux	82
2. Une refonte des relations Etat-marché et Etat-société	83
A. Le changement de cap de l'administration Menem et ses conséquences	84
B. Quel bilan pour la dérégulation argentine ?	88
III. La singularité du cas uruguayen	90
1. L'effet de taille	91
A. Une économie marquée par la petite entreprise	91
B. La faveur des placements spéculatifs	93
2. La résistance au projet néo-libéral de réforme de l'Etat	94
A. Les entreprises publiques : une situation contrastée	95
B. Un débat politique et une question de société	96
3. La loi d'urgence n° 17.243 du 29/VI/2000	98
A. Le résultat d'un compromis politique	98
B. Quels en sont les principaux apports ?	99
<b>Chapitre 3. Les évolutions récentes dans l'organisation des échanges</b>	103
I. La croissance des échanges commerciaux	105
1. Quelles quantités ?	105
A. Le problème statistique	105
B. Des trafics relativement modestes	109
2. L'acheminement vers une périphérie exportatrice	114
A. Des arrière-pays producteurs de vrac à faible valeur ajoutée	115
B. L'organisation centralisée de l'espace	120
C. Goulets d'étranglement et obsolescence des réseaux des réseaux terrestres	122
D. Goulets d'étranglement et obsolescence des accès maritimes et fluviaux	129
a. L'accès	130
b. Un problème géopolitique	132
c. Les conditions spécifiques de l'exercice du "métier"	133
E. Quelle hiérarchie portuaire ?	136
II. La réactivation des trames et des lieux	143



1. Les réseaux de dessertes intérieures	144
A. Une réactivation lente mais profonde	144
B. La multiplication des projets	146
C. Beaucoup d'ambitions pour des moyens limités	148
2. Le cas de l'Hidrovia Paraná-Paraguay	149
A. L'exemple d'un chantier mis en œuvre...	149
B. ... mais qui connaît certaines difficultés	151
3. La révolution des ports sud-américains	154
A. Le processus argentin de réforme portuaire	155
a. Buenos Aires	156
b. Bahía Blanca	156
B. La diffusion du modèle argentin	158
a. Au Chili	158
b. Au Brésil	160
C. Vers un modèle portuaire sud-américain ?	162
 <b>Seconde partie : Le dedans. L'Uruguay</b>	 <b>169</b>
<b>Chapitre 4. L'Uruguay et le modèle centre et périphérie</b>	<b>171</b>
I. Une prairie en marge du domaine colonial	173
1. La "terre d'aucun profit"	173
2. "Le partage des eaux"	175
3. L'estancia, outil d'organisation du territoire	177
II. Le drainage de la prairie par une périphérie littorale	179
1. L'exportation des produits de l'élevage façonne l'organisation territoriale du pays	180
2. Le chemin de fer structure le pays	181
A. Un développement rapide ...	181
B. ... qui répond à des stratégies commerciales	182
3. Emergence d'une industrie littorale	182
4. L'organisation sociale du territoire, écho du rapport ville/campagne	185
A. Le poids des corporations dans une société paroissiale	185
B. Modèle libérale et occupation de l'espace	186
5. Centralisme d'Etat et organisation du territoire	187
III. L'Uruguay, une périphérie latinoaméricaine	189
1. La fin de modèle "transatlantique" et le recentrage continental	189
2. La permanence du modèle centre/périphérie	193
3. Le bénéfice de la frontière	196
4. Du poids actuel de la prairie	201

## Chapitre 5 : Le contact littoral

211

I. Deux contacts en attente	212
1. Un contact traditionnel : la rive du Río Uruguay	213
A. Un espace proche de la mer	214
a. Un littoral portuaire	214
b. un contact fluvial	218
B. Quelle épaisseur pour ce contact ripuaire ?	221
a. Une façade polynucléaire	221
b. Un arrière-pays agricole original : un faux-vidé	223
c. Un arrière-pays transfrontalier : une "utopie" territoriale	227
d. La question des dragages dans le bas-Río Uruguay	229
2. Un contact pionnier : l'horizon atlantique	230
A. Une "côte en danger"	231
B. Un espace pionnier	232
a. Un rivage sans ville côtière	232
b. Un cas de mise en valeur "sauvage" du trait de côte : Cabo Polonio	233
c. Des cas de mise en valeur "traditionnelle" inachevée : La Paloma, Aguas Dulces	234
C. La côte atlantique, espace projeté	236
II. Un contact consolidé : la porte platéenne	237
1. Du sable en eaux troubles	237
A. Les conséquences du contraste géomorphologique entre les deux rives du Río de la Plata	238
B. Une morphogénèse qui privilégie la rive uruguayenne	239
2. De Montevideo à Punta del Este : la ruée vers l'est	244
A. Deux moteurs différents d'urbanisation littorale	245
a. La conurbation montevidéenne	245
b. Le pôle touristique de Maldonado-Punta del Este	246
B. Vers une gestion intégrée de la zone côtière ?	247
a. Une offre touristique concentrée face à une demande versatile	247
b. Le désengagement de l'Etat	247
c. La difficile gestion de la ressource "naturelle"	249
C. La côte sud-est : expression d'un déséquilibre	251
3. De Montevideo à Carmelo : la mise en valeur de l'interface littorale	251
A. Une organisation urbaine départementale originale	252
a. La singularité du département de Colonia	252
b. Colonia, un point fort sur le littoral	253
B. Quel projet pour Colonia ?	255
a. L'intégration physique et ses impacts : le cas du pont Buenos Aires-Colonia	255
b. Des questions sans réponse	256
C. Colonia et son pont : le rapport du lieu au territoire.	258
a. De l'opération foncière au "rêve bolivarien" d'intégration régionale	258
b. Les spécificités du lieu	259

<b>Chapitre 6 : Construction et permanence d'une macrocéphalie urbano-portuaire : Montevideo</b>	267
I. La construction du modèle de port unique	268
1. Du port de mouillage au port moderne	269
A. 1724-1830 : l'ère coloniale	269
B. Des luttes pour l'indépendance à la question portuaire dans la première moitié du XIXe siècle.	271
C. La construction d'une macrocéphalie urbano-portuaire dans la seconde moitié du XIXe siècle	274
2. 1909 - 1992 : du port moderne au "puerto sucio"	277
A. 1909-1937 : l'achèvement de la structure polyfonctionnelle	277
B. Un port rapidement à l'étroit dans sa baie	277
C. El puerto sucio, le port sale	280
II. Un site polyfonctionnel, un espace en crise	281
1. Montevideo, port à tout faire	281
A. Une architecture portuaire commune	281
B. Un paysage polymorphe	282
2. La baie de Montevideo, un espace urbano-portuaire en crise	287
A. La marginalisation du Pantanoso et du Miguelete	288
B. Une baie saturée dont se détourne la capitale	290
III. Vers une remise en cause du modèle ?	291
1. La mise en place d'une stratégie portuaire dans la première moitié des années 1990 et ses conséquences sur l'activité	292
A. La loi sur les zones franches et le Plan Maestro	292
B. La réforme de 1992	293
C. Les impacts de la réforme portuaire	295
2. De la multiplication des projections aux conflits d'usage dans un espace en crise	298
A. Une communauté portuaire en conflit : l'affaire de la seconde tentative de concession du terminal à conteneurs	298
B. Une stratégie portuaire, la révision du Plan Maestro	300
C. Les stratégies de reconquête urbano-portuaire : POT et Plan Fenix, des conflits d'acteurs	304
<b>Chapitre 7 : La réactivation de l'activité portuaire de l'intérieur : les cas de Nueva Palmira et de Fray Bentos</b>	315
I. Nueva Palmira, une réactivation consolidée	316
1. La "porte des trois fleuves"	316
A. Une situation favorable	316
a. Le bénéfice d'une position privilégiée	316

b. Un arrière-pays à la mesure de ses accès	318
B. Un port spécialisé	319
a. Un gamme restreinte de trafic	319
b. Un petit nombre d'acteurs	321
C. Un port dominé par les fonctions de transbordement	323
a. Une rente de situation	323
b. Un exemple du modèle portuaire sud-américain	324
2. Une porte ouverte à de multiples appétits	325
A. Les risques de la polyfonction	325
a. Diagnostiquer pour planifier	326
b. Planifier pour rester compétitif	327
c. Le paradoxe d'une polyfonctionnalité programmée	328
B. Les stratégies actuellement mises en œuvre	330
a. Une filière et des filiales : les agrumes	330
b. Des projets et de leur faisabilité	332
II. Fray Bentos, une réactivation annoncée	333
1. Un petit port	333
A. Le temps s'est arrêté à Fray Bentos	333
a. L'Anglo, un site historique	334
b. Un port d'Etat	334
c. Un port proche de sa ville	336
B. Une activité modeste	336
a. Faibles trafics et sous-utilisation des installations	336
b. La crise de l'espace portuaire	337
2. Quel projet pour Fray Bentos ?	338
A. Deux stratégies antinomiques	338
a. Fray Bentos et l'activité touristique	339
b. Fray Bentos, un port à bois	340
B. La nécessité d'une réflexion globale	341
a. Réfléchir sur le contact urbano-portuaire	341
b. Réfléchir sur l'espace portuaire	343
<b>Conclusion générale</b>	349
<b>Bibliographie générale</b>	353
<b>Glossaire</b>	369
<b>Tables des figures et encadrés</b>	373
<b>Liste des sigles</b>	381
<b>Annexe</b>	383

## Liste de sigles

ALADI : Association Latino-Américaine de Développement et d'Intégration

ALALC : Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Association Latinoaméricaine de Libre Echange

ANCAP : Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland (Uruguay)

ANP : Administración Nacional de Puertos

ANSE : Administración Nacional de Servicios y Estiba (Uruguay), Administration National de Services et de Manutention

ANTEL : Administración Nacional de Telefonía (Uruguay)

BID : Banque Interaméricaine de Développement

CIESU : Centro de Información y Estudios del Uruguay

CONAPROLE : Cooperativa Nacional de Productor de Leche (Uruguay)

DINOT : Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Uruguay), Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire

DNT : Dirección Nacional de Transporte (Uruguay)

FMN : Firmes Multinationales

GEIPOT : Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes (Brésil)

IDE : Investissements Directs Etrangers

IHEAL : Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (France)

IMC : Intendencia Municipal de Colonia (Uruguay)

IMM : Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay).

INDEC : Instituto Nacional de Estadística y Censo (Argentine)

INE : Instituto Nacional de Estadística (Uruguay)

INSEE : Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques (France)

INTAL : Instituto para la Integración de America Latina y el Caribe

MERCOSUR : Mercado Común del Sur, Marché Commun du Sud

MGAP : Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Uruguay)

mt : milliers de tonnes

MT : millions de tonnes

MTOP : Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Uruguay), Ministère des Transports et des Travaux Publics

MVOTMA : Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguay), Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

OPP : Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay), Office de la Planification et du Budget

PIT-CNT : Plenario Intersindical del Trabajo - Congreso Nacional de los Trabajadores (Uruguay)

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PYMES : Pequeñas y Medianas empresas, petites et moyennes entreprises

RAU : Réseau Académique Uruguayen

ROU : República Oriental del Uruguay

SAGPyA : Secretaria Argentino de Ganadería, Pesca y Agricultura

SUANP : Sindicato Unico de la Administración Nacional de Puertos (Uruguay)

UNCIEP : Unidad de Ciencias y Epigenesis

YPF : Yacimientos Petrolíferos (Argentine)









Agradezco la colaboración que dispense contestando la siguiente encuesta, realizada por el estudiante francés Eric Foulquier en el marco de su tesis de Doctorado en Geografía bajo mi co-dirección. Se deja constancia que la deontología implica el uso estrictamente científico y académico de la información proporcionada. Todos los datos obtenidos en el cuadro de esta investigación serán manejados con estricta confidencialidad.

Prof. Daniel Panario

1 - En una proyección a mediano plazo (10 años) de las instalaciones portuarias en la región, cuales serían según usted las actividades presentes en los puertos siguientes ? (1)

	C	GL	GS	RO	Pa	Pe	Mi	RN	Ma	CG
Montevideo										
Buenos Aires										
Río Grande										
Bahía Blanca										
Mar del Plata										
La Paloma										
Rosario										
Concepción d.U.										
Paysandú										
Fray Bentos										
Nueva Palmira										
Colonia										

**C:** Contenedores ; **GL:** Graneles Líquidos ; **GS:** Graneles Sólidos ; **RO:** Roll on/Roll off ; **Pa:** Pasajeros ; **Pe:** Pesca ; **Mi:** Militar ; **RN:** Reparación Naval (o Astilleros) ; **Ma:**Madera ; **CG:** Otras Cargas Generales

(1) Marque con una cruz los casilleros que correspondan

2 - Según usted, cuales son, de los distintos regímenes de explotación, los que permitirían (o no permitirían) a los puertos uruguayos en general, competir en la región y de aumentar sus actividades ?

	SI	NO
Puerto libre (fiscalmente)		
Terminales privados o dedicado (operador único)		
Terminales concesionados		

	SI	NO
Terminales públicos		
Terminales semi-públicos		

Centralizados		
Decentralizados		

3 - De una manera general, como juzga usted el impacto de estos distintos temas sobre la actividad portuaria en Uruguay ?

	Bueno	Malo	Nulo
Hidrovia Paraná-Paraguay			
Dragado del canal Emilio Mitre			
Dragado del canal Martín García			
Dragado del Río Uruguay			
Puente Colonia-Buenos Aires			
Eje Vial San Pablo-Buenos Aires			
Proyecto La Paloma			
Proyecto de un « super-puerto » argentino en el Río de la Plata			
Situación de la red ferroviaria en Uruguay			

Ley de Puertos de 1992			
Ley de Impacto Ambiental de 1992			
Plan forestal de 1987			

Actividad gremial en los puertos uruguayos			
Actividades de las asociaciones empresariales del sector marítimo			
Actividad de la Conferencia Inter-Americana de Fletes (IAFC)			
Estrategias en la región de los grandes armadores			

Devaluación del Real a principios del 99			
Deregulación en Argentina			
Situación política en Paraguay			
Mercosur			

4-Su establecimiento esta afiliado o participa en una(s) asociación(es) empresarial(es)?

SI NO

-Cual (es)?

.....

.....

.....

5-Cuántos empleados tiene hoy su establecimiento ?

.....  
- Hace 10 años ?

.....  
-Año de inicio de su actividad:.....

Le agradezco de su amable cooperación,

Eric Foulquier